الجامعة الإسلامية في لبنان
كلية الحقوق

الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة في لبنان
- دراسة مقارنة -

رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم دراسات عليا في القانون العام

إعداد الطالبة
مريم محمود عليان

لجنة المناقشة

أ.د. زهير شكر	الأستاذ المشرف	رئيساً
د. نزيه رعد		عضواً
أ.د. رامز عمار		عضواً

خلدة

٢٠٠٧

الجامعة الاسلامية في لبنان غير مسؤولة

عن الآراء والواردة في هذا البحث

إهداء

الى الذين لا تزال نفوسهم بريئة من دنس الطائفية

والمناطقية والمذهبية...

الى كل مؤمن بلبنان العدالة والكرامة الانسانية

أهدي ثمرة هذا البحث

المقدمة:

القاعدة الأساسية في النظام البرلماني تقضي بأن يكلف رئيس الدولة زعيم الأكثرية في البرلمان، أو أحد زعمائه، بعد قيامه باستشارة ممثلي الكتل في البرلمان تشكيل الحكومة، وذلك لكي يقع اختياره في النهاية على من تكون الاستشارات في أغلبيتها، قد دلت عليه، ليرأس الوزارة المنوي تأليفها.

وفي هذا الاختيار لا يكون دور رئيس الدولة دوراً حاسماً بسبب اضطراره إلى التقيد برأي الأكثرية السائدة في البرلمان، حتى أن هذا الدور قد أصبح متلاشياً في بعض البرلمانيات الحديثة، كالبرلمانية البريطانية في الوقت الحاضر[1].

أما في لبنان وبالرغم من أن المادة ٥٣ قبل تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ نصت على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم..." إلا أن العرف الدستوري، جرى على أن يسمّي رئيس الجمهورية إحدى الشخصيات السنية ويكلفها تشكيل الوزارة وذلك قبل تسمية الوزراء.

التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ قنّن عرف الاستشارات النيابية، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٣ المعدلة على أن "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

لقد أحدث هذا التعديل تغييراً جذرياً في الحياة السياسية اللبنانية. فبينما كان رئيس الجمهورية في ظل المادة ٥٣ القديمة يختار رئيس الحكومة وفقاً لاعتبارات شخصية وعوامل صداقة أو سهولة في العلاقة، أصبح ملزماً بأصول جديدة للتعيين. فهناك استشارات نيابية ملزمة يطلع رسمياً عليها رئيس المجلس النيابي، ويكلف بموجبها بالتشاور مع رئيس مجلس النواب شخصية سنية سمتها الأكثرية النيابية تأليف الحكومة.

فصلاحية تسمية رئيس مجلس الوزراء انتقلت عملياً من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب.

إنه تبديل عميق وبالغ الأهمية في الحياة السياسية اللبنانية، إذ أنها قلبت النظام الدستوري اللبناني رأساً على عقب، بحيث يمكن اعتبارها كامتداد للمادة ١٧ من الدستور التي

---

(١) د. ادمون رباط "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" دار العلم للملايين، الطبعة الأولى ١٩٧٠ ص ٧٨١.

أصبحت القاعدة الثابتة في النظام اللبناني الجديد، لأنها تنص على أن "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور"(١).

لقد كانت فكرة الاستشارات النيابية الملزمة لاختيار رئيس الحكومة، الحل المقبول لدى المجتمعين في مدينة الطائف للخروج بمعادلة متوازنة بين المنادين بانتخاب رئيس للحكومة مباشرة من النواب، وبين الاستمرار في نهج السلطة الاستنسابية السابقة لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة المكلف. وهكذا جرى إيلاء الأكثرية البرلمانية اختيار شخص رئيس الحكومة. وحفظ في نفس الوقت حق رئيس الجمهورية في التسمية ببيان التكليف، ومن ثم بإصدار المرسوم المطلوب في التكليف بالتوقيع عليه بانفراد دون إغفال وجوب إشراك رئيس مجلس النواب في تطور هذه المسألة والتداول معه في شأنها. وكان هذا منطقياً في نظام ما زال يعمل بالمحاصصة الطائفية على مستوى بناء السلطة السياسية والتوازن بين مكوناتها وحيث بوسع رئيس الحكومة أن يتجنب احتمال أن يصبح رهينة في يد المجلس النيابي وتحديداً في يد رئيسه بعد أن كان رهينة في يد رئيس الجمهورية الذي أمسى حكماً بين السلطات ومرجعية مؤهلة "لاستفتاء" النواب والنزول عند رأي أكثريتهم، خصوصاً وأن هذه الأكثرية هي التي ستكون لها الكلمة الأخيرة بمنح الثقة للحكومة أو حجبها عنها(٢).

الإشكالية التي تطرح هنا هي: هل أن الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية ملزمة بإجرائها أم أيضاً بنتائجها؟ واستطراداً ما هو دور كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب والنواب في الاستشارات في ظل تباين في تفسير النصوص الدستورية من قبل المراجع السياسية والذي كان له تداعياته على مستوى الفقه الدستوري الذي انقسم حول الموضوع؟ وهل أن ظاهرة الاستشارات النيابية هي الطريقة الفضلى لاختيار رئيس الحكومة في ظل النصوص الدستورية الحالية المنظمة لصلاحيات رئيسي الجمهورية والحكومة والتي أنتجت ما يسمى بالثنائية التنفيذية المتساوية بحكم النص والواقع السياسي اللبناني؟

سنعطي الإجابة على هذه التساؤلات من خلال معالجتنا الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة في لبنان مقارنة مع فرنسا، ومن خلال التعرف على كيفية اختيار الوزير الأول في بريطانيا، باعتبار أن هذه الأخيرة مهد النظام البرلماني.

وسنميز في رسالتنا بين مرحلتين مرت فيهما الاستشارات النيابية وهما:

---

(١) بشارة منسى "الدستور اللبناني: أحكامه وتفسيرها – الدراسات والوثائق المتعلقة بـه" دون دار نشر، ١٩٩٨، ص ٣٠٥-٣٠٦.

(٢) د. أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" دار الفكر العربي، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٦٨.

أولاً: مرحلة ما قبل التعديلات الدستورية التي نصت عليها وثيقة الوفاق الوطني، وهي المعروفة بالجمهورية الأولى.

ثانياً: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ المتعارف على تسميتها بالجمهورية الثانية.

القسم الأول: الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري ١٩٩٠

نصت المادة ٥٣ من دستور ١٩٢٦ على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...".

إن نص المادة المذكورة يدل على أن للرئيس وحده أن يعين الوزراء جميعاً قبل أن يختار رئيس الحكومة. وبعد تعيين الوزراء يسمي منهم رئيساً. فتعيين الوزراء حسب النص يسبق تعيين رئيس الوزراء(١).

إلا أن "العرف الدستوري" تجاوز هذا النص، وجرت العادة على أن يكلف رئيس الجمهورية إحدى الشخصيات الإسلامية السنية لتأليف الحكومة، بعد أن يجري مشاورات مع النواب لاستمزاجهم في الشخص الذي يرشحونه لتولي هذه المسؤولية(٢).

وكذلك فرضت خصوصيات المجتمع اللبناني، أن يلعب رئيس مجلس النواب دوراً في الحياة السياسية اللبنانية، بحيث اعتبر المستشار الأول لرئيس الجمهورية قبيل تكليف رئيس الحكومة.

من هنا يتبين لنا أن الأطراف المعنية بإختيار رئيس الحكومة، بالإضافة إلى رئيس الجمهورية اثنان: النواب ورئيسهم.

ولذلك سنبحث في (فصل أول) عن دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، وفي (فصل ثان) عن دور السلطة التشريعية في هذا الاختيار.

---

(١) عبده عويدات "النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم" منشورات عويدات، دون تاريخ، ص ٥٢٥.

(٢) أول رئيس وزراء سني هو خير الدين الأحدب، فقد تولى رئاسة الوزراء لأول مرة عام ١٩٣٦، في عهد الرئيس اميل اده، وأصبح منذ ذلك الوقت رئيس الحكومة سنياً. وقد كرست صيغة ١٩٤٣ هذه القاعدة. نقلاً عن د. عصام سليمان "الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان"، دار العلم للملايين، ط١، ١٩٩١، الهامش ص ١٨٤.

الفصل الأول: دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١

خصّ الدستور اللبناني رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، بسلطات دستورية وسياسية واسعة في ما يتعلق باختيار رئيس الحكومة.

وسندرس في هذا الفصل دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة من ناحيتين: اختياره حسب النص والعرف، ومن ثم حسب الممارسة الفعلية.

الفقرة الأولى: دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة حسب النص الدستوري والعرف

حصرت المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، صلاحية اختيار رئيس الحكومة بيد رئيس الجمهورية.

إلا أن الممارسة الفعلية في اختيار رئيس الحكومة، خرجت عن إطار النصوص الدستورية، بحيث أصبح رئيس الجمهورية يختار رئيس الحكومة تبعاً للعرف الدستوري.

سنتناول في هذه الفقرة دراسة دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة حسب النص لنتناول بعدها دراسة دوره حسب العرف.

النبذة الأولى: دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة حسب النص الدستوري

يملك رئيس الجمهورية من الوجهة الدستورية، حق تعيين رئيس الوزراء، فقد ورد في المادة ٥٣ السابقة ما يلي: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...".

وهذا النص لا يحدد أي شروط لاختيار رئيس الوزراء ولا لإقالته، ولا يمنحه أي وضع مميز داخل السلطة الإجرائية.

فرئيس الوزراء ليس سوى وزير كسائر الوزراء يعين مثلهم وفي المرسوم نفسه فهو الأول بينهم "primus inter pares" (١).

---

(١) د. عصام سليمان "الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان" دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، ١٩٩١، ص ١٨٣.

أما في بريطانيا، فقد كان الملك (أو الملكة)، قبل ظهور الثنائية الحزبية، غير ملزم بأن يكلف لتأليف الوزارة، زعيم الحزب الظافر، إذ أن العرف كان يقر له بأن يختار بين كبار رجاله، من يراه مناسباً لظروف الحكم ومرغوباً في الوقت ذاته من حزبه، أما بعد ظهور الثنائية الحزبية، فقد أصبح الملك ملزماً، عرفاً، بأن يدعو إلى تأليف الوزارة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات. (١)

"En Grande-Bretagne, seul le leader du parti majoritaire a vocation à devenir Premier ministre".(٢)

إن دور الملكة في بريطانيا يقتصر على تكليف الوزير الأول دون اختياره، إذ أن اختياره لا يرجع في الحقيقة والواقع إلى الملك، بل إلى الشعب الذي أعطى الأغلبية المطلقة لحزب العمال أو المحافظين(٣).

"Le Premier minister – Il est nommé mais non pas choisi par la Reine. En effet, celle-ci ne peut désigner que le leader du parti vainqueur des élections, ce qui revient à dire que le Premier ministre est choisi par les électeurs sur proposition des partis"(٤).

فنظرياً، ينتخب الناخب الإنكليزي مرشحاً من دائرته. أما في الواقع، وعن طريق الثنائية الحزبية، وعن طريق التنظيم والانضباط الحزبي، وبفضل اضطرار الملك إلى تكريس الإرادة الشعبية، ينتخب الناخب في آنٍ معاً، نائباً ورئيساً للحكومة.

"En théorie, l'électeur du Royaume – uni désigne, on le sait, un candidat dans sa circonscription. En fait, par l'intermédiaire du bipartisme et l'inhérence de la discipline, d'une part, et de l'obligation où le

---

(١) تجدر الإشارة إلى أنه كان على الوزير الأول أن يكون عضواً في مجلس العموم، إلا أن القانون الصادر في شهر تموز ١٩٦٣ يجيز ضمن شروط معينة لأحد اللوردات أن يصبح رئيساً للحكومة شرط أن يتنازل عن لقبه وينتخب نائباً في مجلس العموم. وهذا ما حدث فعلاً بالنسبة للورد هيوم الذي تنازل عن لقبه ليصبح رئيساً للوزراء في تشرين الأول ١٩٦٣ وليحمل لقب "sir" (نقلاً عن د. إسماعيل الغزال، "الدساتير والمؤسسات السياسية" مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص٢٧٢.

(٢) Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper "Droit constitutionnel" ٢٦e édition, L.G.D.J. p. ٥٥٩.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، "النظم السياسية والقانون الدستوري النظم السياسية" الدار الجامعية ١٩٩١ ص ٢٦٦؛ زهدي يكن "القانون الدستوري والنظم السياسية" دار يكن للنشر ١٩٨٢، ص ٢٣٩.

(٤) Pierre Pactet "Institutions politiques et droit constitutionnel" ٤e édititon, Masson, ١٩٧٨, p. ١٣٠.

monarque se trouve d'entériner, à la manière d'un officier ministériel, la volonté majoritaire, d'autre part, l'électeur choisit tout à la fois, un député, et plus encore un chef de gouvernement".(١)

فالوزير الأول أصبح، وبشكل نهائي، الشخص الذي تختاره أغلبية الهيئة الناخبة.

"Le premier ministre est, en definitive, la personne choisie par la majorité du corps électorale"(٢).

إن المادة ٥٣ السابقة من الدستور اللبناني لا مثيل لها في القوانين الدستورية للجمهورية الثالثة الفرنسية. ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية في فرنسا هو الذي كان يعين الوزراء، وكان له حق إقالتهم، لأن من يملك حق التعيين يملك حق الإقالة، ما لم يكن ثمة نص مخالف.

وكان هذا الحق بالتعيين والإقالة مستمداً من الأحكام السابقة لدستور ١٨٧٥ فالمادة ٦٤ مثلاً من دستور الجمهورية الثانية (١٨٤٨) تنص على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويقيلهم"(٣).

والحقيقة أن المادة ٥٣ السابقة الذكر، مأخوذة من الدستور المصري لعام ١٩٢٣، إذ نصت المادة ٤٩ منه على أن "الملك يعين الوزراء ويقيلهم..." والمستوحى بدوره من الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١، حيث نصت المادة ٦٥ على أن "الملك يعين ويقيل الوزراء". هذه الأنظمة البرلمانية تصنف بأنها تنتمي إلى النظام البرلماني الأورلياني، نسبة إلى الملك لويس – فيليب أورليان الذي اعتلى عرش فرنسا عام١٨٣٠ وأسس نظاماً برلمانياً ذا صلاحيات واسعة لرئيس الدولة تبعاً للقول بأن "العرش ليس كرسياً فارغاً" "Le trône n'est pas un fauteuil vide".(٤)

---

(١) Jean Gicquel "Droit constitutionnel et institutions politiques" ١٦e édition Montchrestien Paris ٢٠٠٠ p ٢١٩

(٢) Ibid, p. ٢٢٤

(٣) د. أنور الخطيب "المجموعة الدستورية" القسم الثاني، دستور لبنان، الجزء الثاني، السلطات العامة، الطبعة الأولى ١٩٧٠، ص ٢٠٥-٢٠٦.

(٤) د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" دار النهار للنشر، بيروت، الطبعة الأولى، شباط ٢٠٠٠، ص ٦٦.

أما في ظل دستور الجمهورية الخامسة، فإن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول ويضع حداً لوظائفه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة، وفقاً للفقرة الأولى من المادة الثامنة من دستور ١٩٥٨.

"Le président de la République nomme le premier ministre, il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la demission du gouvernement"(١).

إن رئيس الجمهورية في فرنسا هو الذي يسمي الوزير الأول في كل الحالات، لأن الأمر يتعلق بسلطة دستورية.

"Le président de la République nomme le Premier minister dans toutes les circonstances puisqu'il d'agit d'un pouvoir constitutionnel"(٢).

نلاحظ من نص المادة ٨ أن دستور ١٩٥٨ لم يستخدم اصطلاح رئيس مجلس الوزراء (خلافاً للجمهوريات السابقة) وإنما جاء باصطلاح جديد هو الوزير الأول، وأصبح اختيار هذا الأخير يصدر عن إرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يكون للجمعية الوطنية دخل في هذا الاختيار (كما كان في الجمهورية الرابعة الفرنسية).

"En rupture avec les Républiques antérieures, le choix du chef du Gouvernement, appelé désormais premier ministre et non plus président du conseil des ministres, procède de la volonté du chef de l'Etat, à l'exclusion de celle de l'Assemblée"(٣).

وقد أكد الجنرال ديغول في مؤتمر صحفي عقده في ٣١ كانون الثاني عام ١٩٦٤ أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول، وهو الذي يملك حق تغييره، سواء لأنه أنجز المهمة التي عهد إليه بتنفيذها، أو لأنه لم يعد موضع ثقة.

"Le président, qui choisit le premier ministre… qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui réservait

---

(١) Jean Paul Jacqué "Droit constitutionnel et institutions politiques" ٣e édition. Dalloz ١٩٩٨. p. ١٥٥.

(٢) Dmitri Georges Lavroff "Le droit constitutionnel de la Ve République" Dalloz Paris ١٩٩٥ p. ٤١٢.

(٣) Jean Gicquel. Op. cit., p. ٤٦ et Maurice Duverger « La cinquième République" presses universitaires de France, ١٩٧٤, p. ٨٠

et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure soit parce qu'il ne l'approuvait plus"(١).

"Le président du conseil est seul choisi par le président de la République"(٢).

وإذا كان رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين الوزير الأول وفقاً للفقرة الأولى من المادة الثامنة، إلا أن دستور ١٩٥٨ قيد سلطة رئيس الجمهورية بالنسبة لإعفاء الوزير الأول من منصبه، إذ يتعين أن يتم ذلك الإعفاء بناء على تقديمه لاستقالته إلى الرئيس. (م٨–فقرة أ).

"Le président de la République ne détient pas le pouvoir de révoquer le premier ministre puisque le départ de ce dernier est lié à une démission volontaire"(٣).

وقد أكد الرئيس ميتران ذلك بقوله: "إن الوزير الأول الذي يضع موضع التطبيق سياسة الأكثرية البرلمانية، لا يمكن أن يُعزل إلا منها". كما أنه حتى ولو استفاد الوزير الأول من ثقة الأكثرية البرلمانية إلا أنه لا يستطيع الاستغناء عن ثقة رئيس الجمهورية الذي سمّاه، فقد أجبر الرئيس ميتران (ميشال روكار) على الاستقالة في ١٥ أيار ١٩٩١، و (اديث كريسون) في ٢ نيسان ١٩٩٢.

"Le Président doit-il pouvoir révoquer le Premier ministre?", le président Mitterrand répond le ٧ mars ١٩٨٨: "Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoqué que par elle". (Pouvoirs ١٩٨٨, n°. ٤٥, p. ١٣٦). Cependent, s'il bénéficie de la confiance de la majorité parlementaire, il ne saurait se

---

(١) Francis De Baecque "Qui gouverne la France ?" P.U.F. paris ١٩٧٦ p ١٧٦.
وتجدر الإشارة إلى أن هذا المفهوم الديغولي نتج عن هيمنة رئيس الدولة الديغولي على الجمعية الوطنية، بحيث أنه كان هو زعيم الأكثرية النيابية وبالتالي، في هذه الحالة ليس من الضروري أن يتوقف عند رأي البرلمان. أما في حالة المساكنة فالأمر مختلف تماماً، إن من حيث تسمية الوزير الأول أو من حيث تغييره، حيث يفقد رئيس الجمهورية هذه الصلاحية التي مارسها الديغوليون لغاية العام ١٩٧٤.

(٢) Dmitri Georges Lavroff: "le droit constitutionnel de la v^{e} République" Dalloz Paris ١٩٩٥ p. ٦١ et dans le même sens, Pierre wigny "Droit constitutionnel, principes et droit positif", t. II. Bruxelles, ١٩٥٢ pp ٥٧٥- ٥٧٦.

(٣) Jean Paul Jacqué Op. cit. p ١٥٥ et dans le même sens Louis Favoreu "Droit constitutionnel" ٣^{e} éd. Dalloz Paris ٢٠٠٠. p.٦٣٨ et Jean Gicquel op. cit. p. ٥٤٥.

passer non plus de la confiance du président de la République qui l'a nommé: le dualisme du régime parlementaire pratiqué à partir de ١٩٨٨ est à ce prix, même si le chef de l'Etat affirme qu'il ne saurait être question pour lui de révoquer un Premier ministre qui a la confiance de la majorité de l'Assemblée nationale. C'est dans ces conditions que le président Mitterrand contraindra le Premier ministre Michel Rocard à démissionner, le ١٥ mai ١٩٩١, comme il obligera le Premier ministre Édith Cresson à démissionner le ٢ avril ١٩٩٢"(١).

فعلى الرغم من أن نص المادة ٨ لا يجيز لرئيس الجمهورية أن يعزل الوزير الأول، إلا أن التطبيق العملي يؤكد عكس ذلك، فعندما تتطابق الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، يصعب على الوزير الأول، أن يرفض طلب رئيس الجمهورية بتقديم استقالته، لأن الأغلبية البرلمانية تدعم الرئيس. في هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالته بناء على طلب رئيس الجمهورية. الحالة الوحيدة التي قدم فيها الوزير الأول استقالته بإرادته هي استقالة جاك شيراك سنة ١٩٧٦ إبان رئاسة جيسكار ديستان.

"Dès lorsque la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident, il est difficile au premier ministre de résister à une demande présidentielle de démission, car il ne peut s'appuyer sur le parlement pour résister au président puisque la majorité parlementaire soutient le président. La pratique s'est donc établie d'un pouvoir de révocation présidentielle. Le premier ministre présente sa démission à la demande du président de la République. Le seul cas de démission volontaire d'un premier ministre est celui de M. Chirac, en ١٩٧٦ sous la présidence de M. d'Estaing"(٢).

---

(١) Claude Leclercq "Droit constitutionnel et institutions politiques" neuvième édition, Litec, Paris ١٩٩٥, pp. ٦٥٠-٦٥١.
(٢) Jean Paul Jacqué, op. cit. pp. ١٥٥-١٥٦

ومن الأمثلة على الاستقالات التي قدمت بناء على طلب رئيس الجمهورية: استقالة جورج بومبيدو عام ١٩٦٨ خلال عهد الجنرال ديغول، واستقالة جاك شابان دلماس في تموز عام ١٩٧٢ أثناء ولاية جورج بومبيدو (وكان دلماس قد صرّح في ٢٤ أيار ١٩٧٢ أن "رئيس الجمهورية الذي يتوقف عليه وحده اختيار رئيس الحكومة، يستطيع أن يضع حداً لوظائف هذا الأخير في كل لحظة. فرئيس حكومة على هذا الطراز لا يمكنه البقاء لحظة في منصبه ضد رغبة رئيس الجمهورية". ولهذا نراه يقول في كتاب استقالته "الاستقالة كانت بناء لطلب رئيس الجمهورية"[١]. واستقالة بيار موروا عام ١٩٨٤ خلال عهد فرنسوا ميتران، واستقالة ميشال روكار عام ١٩٩١ واديث كريسون عام ١٩٩٢ في عهد الرئيس فرنسوا ميتران[٢].

يرى (Claude Leclercq) أن حلول لوران فابيوس بدلاً من بيار موروا في ١٧ تموز ١٩٨٤، دلّت على أن الاستقالة كانت بناء لاتفاق مشترك بين موروا ورئيس الجمهورية.

فقد جاء في رسالة موروا إلى ميتران "أعتبر مثلكم أن اللحظة حانت لتغيير الحكومة".

وكان قد جاء في رسالة ميتران إلى موروا "كما اتفقنا في مباحثاتنا السابقة، إن تطور الوضع السياسي يستدعي تشكيل حكومة جديدة".

"Le remplacement de Pierre Mauroy par Laurent Fabius, comme Premier ministre, le ١٧ juillet ١٩٨٤, porte la marque que la démission de Pierre Mauroy s'est faite, ce jour-là, d'un commun accord entre lui et le président de la République. La lettre de P. Mauroy à F. Mitterrand est ainsi libellée: "J'estime, comme vous, que le moment est venu de changer le gouvernement".

Celle de F. Mitterrand à P. Mauroy est ainsi faite:

"Comme nous en sommes convenus au cours de nos récents entretiens, l'évolution de la situation politique appelle maintenant la formation d'un nouveau gouvernement" (Le Monde, ١٩ juill. ١٩٨٤)[٣].

---

(١) د. إسماعيل الغزال "الدساتير والمؤسسات السياسية" مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت ١٩٩٦، ص ٣٣٣-٣٣٤.

(٢) Louis Favoreu “Droit constitutionnel” ٣ᵉ édition Dalloz Paris ٢٠٠٠ p. ٦٣٨

(٣) Claude Leclercq, op. Cit., p. ٦٤٨.

وتجدر الإشارة إلى أنه في مرحلة التعايش بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية (عدم تطابق الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية)، لا يملك رئيس الجمهورية أي وسيلة لعزل الوزير الأول. أما خارج فترات التعايش، فإن رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة هذا الحق.

"Bien etendu, dans les hypothèses de cohabitation entre un président et une majorité parlementaire qui lui est opposée, le président ne dispose d'aucun moyen de révoquer le premier ministre"(١)

"Cette faculté de révocation indirecte n'avait été rendu possible que par la coïncidence entre la majorité parlementaire et la majorité Présidentielle, et par l'idée, non inscrite dans la Constitution mais très généralement admise, que la tâche du gouvernement était d'appliquer une politique déterminée par le Président de la République. Elle cesse donc d'existeter durant les périodes de cohabitation"(٢).

في لبنان، ورغم أن الدستور السابق لتعديل ١٩٩٠ يسمح لرئيس الجمهورية أن يقيل رئيس الوزراء، إلا أن ذلك لم يحصل عملياً إلا مرة واحدة، عندما أعلن الرئيس سامي الصلح شفوياً استقالته أمام مجلس النواب في جلسته المنعقدة في ٩ أيلول ١٩٥٢ والتي لم يتقدم بها إلى الرئيس بشارة الخوري، فأصدر هذا الأخير فور انتهاء الجلسة المذكورة مرسوماً ينص على قبول استقالة الوزراء واعتبار سامي الصلح رئيس الوزراء مستقيلاً. واعتبر بشارة الخوري أن هذه الصيغة هي تعبير ملطّف للإقالة، التي كانت الأولى من نوعها في عهد الاستقلال، وهي من حقوق الرئيس وقد نص عليها الدستور صراحة(٣).

استناداً إلى ما تقدم نقول إن رئيس الدولة في النظام البرلماني يتولى اختيار رئيس الوزارة، إلا أن دوره في هذا المجال ليس مطلقاً لأن عليه الالتزام برأي الأكثرية السائدة في البرلمان، وحتى أن هذا الدور قد أصبح متلاشياً في بعض البرلمانيات الحديثة، كالبرلمانية البريطانية، حيث أن الشعب هو الذي يتولى عملية الاختيار فعلياً.

النبذة الثانية: دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة حسب العرف

---

(١) Jean Paul Jacqué, op. cit., p. ١٥٦.

(٢) Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, op. cit., pp. ٥٦٢-٥٦٣.

(٣) بشارة الخوري "حقائق لبنانية" ج٣، منشورات أوراق لبنان، دون تاريخ ص ٤٦٧.

رأينا أن نص المادة ٥٣ قبل التعديل الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ أعطى صراحة رئيس الجمهورية الحق في تعيين الوزراء جميعاً قبل أن يختار رئيسهم، وبعد تعيين الوزراء يسمي منهم رئيساً.

إلا أن الممارسة الفعلية خرجت عن إطار النصوص الدستورية. فرئيس الجمهورية، حسب العرف المتبع، لا يعين الوزراء ثم يسمّي من بينهم رئيساً وفقاً لنص الدستور، وإنما يكلف شخصية إسلامية سنية بتأليف الحكومة بعد مشاورات يجريها مع النواب أفراداً وكتلاً.

إن هذا العرف الذي لا يطابق المادة ٥٣ من الدستور ولا يتناقض معها، يعتبر في نظر البعض، تطبيقاً أو تنفيذاً للميثاق الوطني إذ أنه يكرس المشاركة الفعلية لرئيس الحكومة (كممثل للمسلمين) في الحكم وفي ممارسة السلطة، كما أنه يعزز التعاون بين المسلمين والمسيحيين أكثر مما يعززه الدستور، حيث لا دور هام لرئيس الوزراء(١).

من هنا نرى أن اختيار رئيس الحكومة الذي كان، وفقاً للنص الدستوري، من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، تحول إلى عمل مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، بعدما تمت ولادة الميثاق الوطني على يد بشارة الخوري ورياض الصلح.

والسؤال الذي يطرح هنا هو التالي: ما هو العرف الدستوري؟ وما هي أركانه؟ وهل بإمكانه تعديل النصوص الدستورية وإبطالها؟

أولاً: تعريف العرف الدستوري وأركانه

اختلف الفقه الدستوري في تعريف العرف الدستوري. وقد ذكرت تبعاً لذلك تعريفات عدة نعرض لذكر أبرزها فيما يلي:

"فقد عرّفه الدكتور عبد الحميد متولي بأنه "عادة درجت عليها هيئة حكومية – في الشؤون المتصلة بنظام الحكم في الدولة – بموافقة (أو على الأقل دون معارضة) غيرها من الهيئات الحكومية ذات الشأن، ولتلك العادة (في نظر تلك الهيئات الحكومية وضميرها القانوني) ما للقواعد الدستورية – كقاعدة عامة – من جزاء".(٢)

أما الدكتور ثروت بدوي فيرى أن العرف الدستوري "ينشأ حين تجري الهيئات الحاكمة على عادة معينة، في موضوع من موضوعات القانون الدستوري، ويقوم في ضمير

(١) د. باسم الجسر "ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان؟ وهل سقط؟ دار النهار، الطبعة الثانية ١٩٩٧ ص ٢٢٨.
(٢) نقلاً عن د. عبد الغني بسيوني عبدالله – "النظم السياسية والقانون الدستوري" الدار الجامعية، ١٩٩٢، ص ٤٢٤.

الجماعة الإحساس بوجوب احترام هذه العادة، ويستقر في ذهن أفرادها أنها أصبحت قاعدة قانونية ملزمة"[١].

وحدد جورج بيردو توافر شرطين مجتمعين لقيام العرف:

١- تكرار العمل خلال فترة طويلة.

٢- الشعور بإلزامية هذا العمل.

"En droit constitutionnel, comme dans les autres branches du droit, on parle de coutume lorsque deux conditions sont réunies:

١˙ lorsqu'une pratique a été répétée pendant une assez longue durée,

٢˙ lorsqu'existe le sentiment que cette pratique est obligatoire. C'est l'opinio juris"[٢].

يتضح لنا مما سبق، أن قيام العرف يشترط وجود ركنين: ركن مادي وركن معنوي.

-أ- الركن المادي: يتمثل الركن المادي للعرف بتكرار الوقائع بصورة دائمة وثابتة وواضحة. "Les règles constitutionnelles coutumières s'établissent par l'usage, c'est-à-dire par une suite durable de faits répétés, constants et clairs"[٣].

التكرار يتم بتعداد الوقائع المتشابهة. الواقعة الواحدة لا تكفي، يتوجب على الواقعة أن تشكل سابقة يعتدّ بها.

"La répétition, c'est-à-dire la multiplication d'attitudes identiques. Un fait isolé ne suffit pas; il faut que ceux qui le suivent en fassent un précédent"[٤].

أما المدة التي يتحول خلالها تكرار الواقعة إلى عرف فالقانون الدستوري لم يحددها بفترة زمنية. فتكوين النظام البرلماني الإنكليزي احتاج إلى حوالي ١٥٠ سنة (من عام ١٦٨٩ حتى عام ١٨٣٧)، وذلك لأن الملكة فكتوريا أبعدت عن اجتماعات الحكومة. ومسؤولية

---

(١) المرجع السابق، ص٤٢٤.

(٢) Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper. "Droit constitutionnet" ٢٣^e éd. L.G.D.J. Paris ١٩٩٣ p. ٥٠.

(٣) Marcel Prélot "Institutions politiques et droit constitutionnel" ٨^e édition, Dalloz Paris ١٩٨٠, p. ٢٠٧.

(٤) Ibid. p. ٢٠٧.

الحكومة أمام مجلس الشيوخ احتاجت تقريباً إلى ٢٥ سنة، أي منذ الانسحاب الطارئ لوزارة (تيرار) في ١٣ آذار ١٨٩٠ حتى استقالة (بريوند) الذي وضع مصير حكومته أمام مجلس الشيوخ في ١٨ آذار ١٩١٣.

"En droit constitutionnel on ne saurait fixer exactement le laps de temps nécessaire. La formation du régime parlementaire en Angleterre a duré au moins ١٥٠ ans, de ١٦٨٩ à ١٨٣٧, lorsque Victoria à son avènement fut écartée des réunions du Cabinet (V. no. ٥٨). La formation de la responsabilité ministérielle devant le Sénat de la III^{e} République a duré près de ٢٥ ans, de la retraite, inattendue alors, du ministère Tirard (١٣ mars ١٨٩٠) à la démission d'Aristide Briand qui avait remis lui-même le sort du gouvernement entre les mains des sénateurs (١٨ mars ١٩١٣)"[١].

أما الثبات فيعني أن الوقائع يجب أن تسير في نفس الاتجاه، وأن لا يقوم بينها تناقض يؤدي إلى زوال العرف.

"La constance suppose que tous les événements aillent dans le même sens. Un fait en sens contraire met la coutume en doute; plusieurs la ruinent"[٢].

أما الوضوح فهو يعني أنه يجب أن تكون العادة التي درجت عليها الهيئة أو السلطة العامة واضحة تماماً، بحيث لا تكون قابلة لتفسيرات عدة أو تعطي احتمالات غامضة.

"La clarté réclame une suite de faits non susceptibles de plusieurs interprétations ou d'éventuelles équivoques"[٣].

ب- الركن المعنوي: لا يكفي توافر الركن المادي لكي تنشأ قاعدة دستورية عرفية، وإنما يلزم – بجوار ركن الاعتياد – أن تتوافر صفة الإلزام لهذه العادة. ويعني ذلك أن يتولد في ضمير الجماعة الشعور بأن هذه العادة قد أصبحت قاعدة قانونية واجبة الاتباع[١].

---

(١) Ibid. p. ٢٠٧.
(٢) Ibid. p. ٢٠٧.
(٣) Ibid. p. ٢٠٧.

من هنا يمكن القول أن الاستشارات النيابية التي كان يجريها رئيس الجمهورية مع النواب لاستمزاجهم في الشخص الذي يريدونه لتشكيل الحكومة، والمتبعة منذ سنة ١٩٤٣ حتى سنة ١٩٩٠ وبشكل دائم ومستمر وواضح، (لم يشذ عن هذه القاعدة إلا في بعض الأحيان كما سنرى) هي عرف دستوري عمل على تعديل المادة ٥٣ من الدستور بأن غير من مدلولها تغييراً كاملاً. فما هو العرف المعدل؟ وما هي قيمته القانونية؟

ثانياً: العرف المعدل وقيمته القانونية

يقصد بالعرف المعدل ذلك النوع من العرف الذي يعدل في نصوص الوثيقة الدستورية، سواء بإضافة أحكام جديدة إليها، أو بحذف أحكام منها.

يتضح لنا مما سبق، أن العرف المعدل يتنوع إلى نوعين: العرف المعدل بالإضافة، والعرف المعدل بالحذف. أي أن النوع الأول يكون إيجابياً، في حين يلعب الثاني دوراً سلبياً، لأنه يقوم بإسقاط جانب من الأحكام الدستورية القائمة.

ومن الأمثلة على العرف الدستوري المعدل بالإضافة، العرف الدستوري الذي كان سارياً في ظل دستور ١٨٧٥ الفرنسي، والذي بمقتضاه تواتر العمل من جانب البرلمان على تفويض السلطة التنفيذية في وضع قواعد عامة بواسطة المراسيم، رغم أنه كان صاحب الاختصاص المطلق في إصدار التشريعات المختلفة طبقاً للدستور. ويضرب الفقه مثلاً على العرف المعدل بالحذف، بعزوف رؤساء الجمهورية في فرنسا عن استعمال الحق المنصوص عليه في دستوري سنة ١٩٧٥ في حل الجمعية الوطنية منذ سنة ١٨٧٧ حتى سنة ١٩٤٠[٢].

وقياساً على ذلك، يمكننا اعتبار عرف الاستشارات النيابية، عرفاً معدلاً بالحذف، لأن رؤساء الجمهورية لم يطبقوا في معظم الأحيان، (منذ عام ١٩٤٣ وحتى عام ١٩٩٠)، نص المادة ٥٣ عند تسمية رئيس الحكومة، وإنما طبقوا الاستشارات النيابية التي كرّست عرفاً.

"هذا، ويضيف جانب من الفقه نوعاً ثالثاً للعرف المعدل، يطلق عليه العرف المناقض، ويعرفه بأنه العرف الذي يخالف حكماً صريحاً بين أحكام الدستور ويعدله بطريقة إيجابية.

ويضرب مثلاً على ذلك؛ بحالة ما إذا جرت العادة على جعل الانتخاب غير مباشر على خلاف النص الصريح في الدستور على أن يكون مباشراً"[٣].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٢٩.
(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٣٣-٤٣٤.
(٣) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٣٥.

أما بالنسبة للقيمة القانونية للعرف المعدل فإن الفقهاء لم يتفقوا بصدد مشروعية العرف المعدل وتحديد قيمته القانونية، حيث اختلفت وجهات النظر وتشعبت إلى ثلاثة آراء.

فقد ذهب الرأي الأول إلى عدم مشروعية العرف المعدل، وإلى عدم الإقرار له بأية قيمة قانونية.

ويستند هذا الرأي إلى أن العرف لا يستطيع أن يعدل في أحكام الدساتير المكتوبة، وخاصة الجامدة منها التي تشترط اتباع إجراءات معينة لإحداث هذا التعديل.

وبناء على ذلك، فإن العرف المعدل يعتبر انتهاكاً لنصوص الدستور، وإعلاء لإرادة الهيئات الحاكمة التي تتبع هذا العرف، على إرادة الأمة وسيادتها التي عبرت عنها في وثيقة الدستور[١].

ومن أنصار هذا الرأي (Carré de Malberg) الذي يؤكد أن "سمة الدستور هي أن يكون قانوناً ذا سلطة قوية. فكرة الدستور لا تتحقق إلا بوجود هذا الشرط. يوجد إذاً تنافر بين الدستور والعرف، العرف لا يملك القوة الأعلى التي يختص بها القانون الدستوري".

"La caractéristique de la constitution est d'être une loi possédant une puissance renforcée. La notion de constitution ne se trouve réalisée qu'à cette condition. Il y a, dès lors, incompatibilité entre constitution et coutume, la coutume ne possédant pas la force supérieure qui carctérise le droit constitutionnel" (Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Rec. Sirey, ١٩٢٢, t. II, p. ٥٨٢"[٢].

وقد أيد هذا الاتجاه J. La Farrière الذي قال: "العرف الذي يتعارض مع الدستور هو بدون قيمة قانونية ولا وجود لعرف مخالف للدستور".

البعض الآخر كدوغي (Duguit) وكابيتان (R. Capitant) ميزا بين العادة المكملة أو المفسرة وبين العادة المعدلة فيقرا بدستورية الأولى ويرفضا الثانية. أما (موريس هوريو) فيصف الأعراف المعدلة "بالأكاذيب الدستورية (faussement de la constitution) التي هي عبارة عن وقائع بسيطة لا تستطيع تعديل الوقائع القانونية"[٣].

---

(١) المرجع سابق – ص ٤٣٥-٤٣٦؛ د. محسن خليل "النظم السياسية والقانون الدستوري"، الجزء الثاني – الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير – دار النهضة العربية، دون تاريخ، ص٣٢٨.

(٢) Marcel prélot, op. cit., p. ٢٠٣.

(٣) J. La Farriére "la coutume constitutionnelle" I H.R.D.P. ١٩٤٤, p. ٢٠.
نقلاً عن د. إسماعيل الغزال "الدساتير والمؤسسات السياسية" مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ٢٩.

ويرى (Pierre Pactet) أن العرف لا يستطيع أن يعدل أو يلغي نصاً مكتوباً، وأن النص لا يفقد قيمته القانونية حتى ولو توقف العمل به مدة طويلة. فتعديل الدستور له طرقه المحددة. فعزوف رؤساء الجمهورية عن استعمال الحق المنصوص عليه في ظل الجمهورية الثالثة، في حلّ الجمعية الوطنية بعد سنة ١٨٧٧ لا يسقط هذا الحق بالتقادم لأن في إمكانهم استخدامه متى شاؤوا.

"La coutume ne peut jamais modifier ou abroger une disposition constitutionnelle écrite et précise. Cette dernière ne perd jamais sa valeur juridique quant bien même elle cesserait d'être appliquée pendant une trés longue période. S'il en était autrement, il serait possible de modifier la constitution – que l'on a supposée, par hypothèse, dotée d'une certaine rigidité – sans récourir à la procédure de révision qu'elle institue, ce qui est évidemment inacceptable. Ce serait également admettre que les règles du droit constitutionnel positif prennent leur source non seulement dans le texte lui-même mais aussi dans ses violations répétées et finalement encouragées, ce qui ne l'est pas moins. Cette règle peut être facilement illustrée. Par exemple, le fait que, sous la Troisième République, le droit de dissolution n'ait plus été utilisé après ١٨٧٧ ne l'a nullement fait tomber en désuétude et il aurait pu être mis en œuvre à tout moment"(١).

أما الرأي الثاني من الفقهاء فيتجه إلى الاعتراف بمشروعية العرف المعدل وذلك على أساس أن هذا العرف ليس إلا تعبيراً مباشراً لإرادة الأمة صاحبة السيادة، ولا جدال في حق الأمة في تعديل النصوص الدستورية التي كانت قد أقرتها من قبل(٢).

"Les règles non écrites sont formées immédiatement par la volonté populaire elles, sont directement posées par la nation. "La force

---

(١) Pierre Pactet, op. cit., p. ٣٠.

تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقهاء (جورج فيدل) (G. Vedel) يؤكد أولوية وإلزامية العادة الدستورية حتى ولو كانت مخالفة للنص الدستوري، لأن العبرة هي في التطبيق الذي يكرس إجماع الرأي حول العادة الدستورية، فالنص الدستوري الذي لا يطبق هو نص ميت لا قيمة قانونية له. (د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال للنشر ٢٠٠١ ص ٦٦٣).

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٣٦.

constituante de la coutume n'est qu'un aspect de la souveraineté nationale"(١).

وقد انقسم أنصار هذا الرأي إلى فريقين، فريق يرى أن للعرف المعدل نفس قوة النصوص الدستورية، وليس مجرد قوة القوانين العادية وذلك لأنه "لو أعطينا العرف المعدل قوة القوانين العادية، فإنه لن يستطيع بداهة أن يُعدل النصوص الدستورية لأنه لا يمكن للقاعدة القانونية الأدنى أن تعدل قاعدة قانونية أعلى منها"(٢).

بينما يرى الفريق الثاني أن قوة العرف المعدل تتساوى مع القوة القانونية للقوانين العادية. فالأستاذ أنور الخطيب يعتبر أن العرف مصدراً من مصادر القانون، وهو تقريباً بمثابة النص وإن يكن لا يتمتع بقوة النص الدستوري بل بمنزلة القوانين العادية(٣).

"هذا في حين يفرق الرأي الثالث بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف. حيث يقر بمشروعية العرف المعدل بالإضافة، وأن له ذات القوة القانونية التي تحوزها نصوص الدستور حتى ينتج أثره في تعديل هذه النصوص، ولكنه لا يعترف بمشروعية العرف المعدل بالحذف، ولا يقر بوجوده من الناحية العملية"(٤).

مهما تكن القيمة القانونية للعرف الدستوري، فإنه يحتل مكانة هامة كمصدر رسمي ومباشر للقواعد الدستورية. ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو التالي: هل أن رئيس الجمهورية ملزم بنتيجة الاستشارات النيابية أم بإجرائها فقط؟

يرى الدكتور سهيل بوجي في أطروحته حول رئيس الجمهورية في لبنان أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالاستشارات النيابية فلا أحد يمنع رئيس الجمهورية من تأليف حكومة بدون استشارة النواب، ولكن يبقى أن رئيس الجمهورية ملزم سياسياً بالوقوف على رأي الأكثرية النيابية حتى تنال الحكومة الثقة(٥).

في حين يرى بدري المعوشي أنه إذا كان رئيس الجمهورية، بمقتضى المادة ٥٣ من الدستور يملك حق تعيين رئيس الوزراء، لكن هذا الحق ليس مطلقاً لأن العرف الدستوري

---

(١) Marcel prélot, op. cit., p. ٢١٠.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٣٦.

(٣) د. أنور الخطيب، "المجموعة الدستورية" القسم الثاني مرجع سابق ص ٢٠٧.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص ٤٣٦.

(٥) نقلاً عن الدكتور شكر، ص ٦٥٢.

والتقليد البرلماني يحتمان على رئيس الجمهورية أن يجري استشارات نيابية وأن يعهد إلى الشخص الذي تجمع عليه الأكثرية النيابية في مهمة تشكيل الوزارة[1].

ويرى الدكتور زهير شكر أن عرف الاستشارات النيابية ملزم بإجرائه وليس بنتائجه[2].

وبرأينا إن الاستشارات النيابية ليست مجرد عرف بل أنها إلى حدّ كبير من مستلزمات الميثاق الوطني القائم على المشاركة. والميثاق الوطني كما هو معروف بمثابة دستور غير مكتوب وليس مجرد عرف. أهمية الاستشارات ليس في مجرد إجرائها بل في نتيجتها من حيث تكليف شخصية سنية تسميها غالباً الأكثرية البرلمانية بتأليف الحكومة وبالتالي تحقق نوع من المشاركة، وإن كانت ضعيفة، في تأليف الحكومة مع رئيس الجمهورية الأمر الذي يعزز موقع رئيس الحكومة كممثل للمسلمين في الحكم.

الفقرة الثانية: دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة في الواقع العملي

رأينا في الفقرة السابقة، أن عملية اختيار رئيس الحكومة تجاوزت النص الدستوري، بعد قيام عرف الاستشارات النيابية. وبالرغم من هذا القيد، بقيت لرئيس الجمهورية حرية تفضيل شخص على آخر وهو ما حصل أكثر من مرة، كما سنرى، بالرغم من توجهات الأكثرية البرلمانية.

إلا أنه في بعض الأحيان، تتعطل إرادة الرئيس المطلقة في اختيار رئيس الحكومة. لذلك سنتحدث في نبذة أولى عن الصلاحية الاستنسابية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، لنتحدث في نبذة ثانية عن الصلاحية المقيدة له في هذا المجال.

النبذة الأولى: الصلاحية الاستنسابية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة من خلال أمثلة عملية

إذا كان نص المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ قد حصر صلاحية اختيار رئيس الحكومة بيد رئيس الجمهورية، إلا أن

---

(١) بدري المعوشي، النهار ١٩٧٤/١٠/٣٠. العدد ١٢٢٨٨ ص ٤.

(٢) د. زهير شكر "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، دار بلال للنشر، ٢٠٠١ مرجع سابق ص ٣٣٨؛ د. بيان نويهض "تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني" ١٩٢٠-١٩٩٥. دون دار نشر، بيروت ١٩٩٦، ص ٣٧١.

العرف قد استقر على أن يكلف رئيس الجمهورية إحدى الشخصيات الإسلامية السنية بتأليف الوزارة وفقاً لاستشارات يجريها مع النواب.

بالرغم من وجود هذه القيود، وبالرغم من أن الطائفية السياسية التي كرسها الميثاق الوطني تفرض المشاركة في السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإن غياب الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية، وبالتالي انعدام وجود أكثرية نيابية ثابتة كان يسهل عملية اختيار رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية.

وأحياناً تكون حرية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة كبيرة جداً بل واستنسابية، لأن عدداً كبيراً من النواب المستوزرين يترك لرئيس الجمهورية حرية إختيار الرئيس المكالف أثناء الإستشارات النيابية. (١)

فالرئيس بشارة الخوري كان يعتقد أن مبدأ المداورة بين الشخصيات السنية لتأليف الحكومة أمر مهم ومطلوب. فقد كتب في مذكراته "تركنا الحالة متوترة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحزب الاستقلال بزعامة عبد الحميد كرامي وهنري فرعون يغذي الحملة على وزارة رياض الصلح. ولما اشتدت الحملة... رأيت أن الأفضل إجراء تبديل الحكومة وأن يكون رياض موافقاً على هذا التبديل... على يد خلفه عبد الحميد كرامي..." (٢).

وفي الاستشارات التي أجراها في أيلول ١٩٥٢ كتب بشارة الخوري "واجتمع حزب الاستقلال الذي أسقط الوزارة وكان مفروضاً أن يرشح الرئيس المقبل، ولكنه أحجم وترك الاختيار لرئيس الجمهورية... وابتدأت استشاراتي حالاً.. واتجهت إلى ترشيح واحد من حزب الاستقلال ووقع اختياري على سعدي المنلا..." (٣).

الرئيس كميل شمعون أمضى السنوات الأولى من ولايته وهو يختار ويبدل رؤساء الوزارة وفقاً لرغباته ومصلحته تاركاً لنفسه حق التفرد في الحكم واتخاذ القرارات المصيرية(٤). حتى كتبت في ذلك جريدة "الأوريان" في عددها الصادر في ١٧ حزيران ١٩٥٦ تقول: "إن رئيس الجمهورية أصبح يشكل كل السلطة التنفيذية، بحيث إذا غاب تعطل الحكم"(٥).

---

(١) د. زهير شكر "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" مرجع سابق، ص ٦٥٢- ٦٥٣.
(٢) بشارة الخوري "حقائق لبنانية" منشورات أوراق لبنان – الجزء الثاني، ص ١٢٣.
(٣) بشارة الخوري، المرجع السابق، ص ٢٤٠.
(٤) د. باسم الجسر "ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان؟ وهل سقط؟ مرجع سابق ص ٣٠٤.
(٥) المرجع السابق، الهامش ص ٢٦١.

كما أن الرئيس شارل حلو، كلّف الرئيس عبدالله اليافي عام ١٩٦٦ تشكيل الحكومة بينما كانت الأكثرية النيابية تؤيد تكليف الرئيس رشيد كرامي. ورداً على انتقاد الرئيس كرامي لخطوة الرئيس شارل حلو اعتبر الرئيس صائب سلام "أن رئيس الجمهورية ليس علبة بريد ولا صندوق اقتراع"[(١)].

"لقد أراد الرئيس حلو، باختياره عبدالله اليافي، أن يكرّس حقاً أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية وهو حق تعيين رئيس الحكومة، وأن يعلن عن عزمه على ممارسة صلاحياته كرئيس للجمهورية. هذه البادرة، أدت إلى إغضاب رشيد كرامي الذي انتقدها علناً في مجلس النواب واتهم رئيس الجمهورية بالخروج عن الأعراف الدستورية التي تقضي عليه القيام باستشارة النواب قبل التكليف"[(٢)].

وتعلق جريدة "النهار" على اختيار اليافي بالقول: "إن إصرار رئيس الجمهورية على أن تجري الاستشارات حسب الأسلوب الإحصائي لم يوفر عليه مسؤولية الاختيار... لقد لعب دور صندوق الاقتراع، ولكنه عندما "فرز" الأصوات، تبين له أن الأرقام لا تتكلم. فكلف عبدالله اليافي، الذي لم ينل ولا صوتاً واحداً. وقد برّر المراقبون ذلك بقولهم أن أحداً من المرشحين لم ينل أكثرية، ولم يكن من الممكن تكليف مرشح نال أقلية لا تفوق أقلية المرشحين الآخرين إلا بقليل... ووجد رئيس الجمهورية – يقول المراقبون أن تجبير أصوات الذين تركوا له حرية الاختيار ليس أفضل من ممارسة هذه الحرية، فاختار عبدالله اليافي"[(٣)].

وتتابع جريدة النهار "كان الرئيس أمام خيارين: إما أن يرضي تسعة وتسعين نائباً، وإما أن يرضي تسعة وتسعين بالمئة من المواطنين اللبنانيين العاديين فاختار.

ومع ذلك كان حسابه البرلماني بسيطاً وعادلاً وواقعياً: لم ينل لا الرئيس كرامي ولا الرئيس سلام ولا الأستاذ تقي الدين الصلح أكثرية أصوات النواب أي خمسين صوتاً، فكلّف شخصية غير برلمانية. فالرئيس كرامي حصل على واحد وأربعين (ولنقل سبعة وأربعين) أي

---

(١) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٦٥٢.

(٢) د. باسم الجسر، مرجع سابق، ص ٢٧٨. ويعتبر د. شكر أن انتقاد الرئيس كرامي لرئيس الجمهورية بالخروج على الأعراف الدستورية هو في محله لو لم يقدم رئيس الجمهورية على إجراء الاستشارات النيابية التي لم تكن تعني أبداً في صيغتها أنها ملزمة له بنتائجها. (د. شكر، المرجع السابق، الهامش، ص ٣٠٣). وجاء في بيان تكليف اليافي ما يلي: "بعد دراسة الموقف النيابي عقب الاستشارات التي أجراها فخامة الرئيس طيلة يوم الاثنين الواقع في الرابع من نيسان ١٩٦٦، استدعى فخامته صباح اليوم دولة الدكتور عبدالله اليافي إلى قصر الرئاسة في سن الفيل وكلفه تشكيل الحكومة الجديدة" (النهار ١٩٦٦/٤/٦ العدد ٩٣٠٧ ص ٢).

(٣) جريدة "النهار" تاريخ ١٩٦٦/٤/٦. العدد ٩٣٠٧ ص ١.

أكثرية الأكثرية لا الأكثرية النيابية. أي أن ثمانية وخمسين نائباً (ولنقل اثنين وخمسين) لا يريدونه، أرادوا أي شخص آخر غير الرئيس كرامي، فتجاوب الرئيس مع رغبة واتجاه الأكثرية البرلمانية. وكذلك تجاوب الرئيس مع رغبة أكثرية الأكثرية التي أرادت الرئيس كرامي، فلم يكلف لا الرئيس سلام ولا الأستاذ تقي الدين الصلح، واستبعاد كرامي كان يعني – على أساس الحساب البرلماني البسيط والعادل والواقعي – استبعاد البرلمانيين الآخرين. إذ كان تكليف أي برلماني سيعني أن الرئيس قد اختار بافتعال ظاهر مرشح أقلية من الأقليات الثلاث: الأقلية الكرامية والأقلية السلامية والأقلية الصلحية، فلم يفعل، وعوض أن يتحمل مسؤولية ونتائج الاختيار البرلماني المفتعل، فضّل أن يحمل مجلس النواب على دفع ثمن انشقاقه إلى أقليات ثلاث. فالمجلس الذي استقالت الحكومة السابقة تجاوباً مع رغبة أكثريته، في أن تكون هناك حكومة برلمانية، فشل في تجميع أكثرية برلمانية حول واحد من أعضائه. المجلس تمرد وثار، والمجلس فشل وعجز، والمجلس هو الذي يتحمل المسؤولية.

وانتصر الرئيس، بل أثبت الرئيس أنه الديمقراطي البرلماني الأول، فإذا كان المجلس لم يستطع أن "يرشح" للرئيس برلمانياً تؤيده الأكثرية النيابية، فمن حق الرئيس، وهو ممثل الأكثرية الشعبية، أن "يرشح" للمجلس شخصية غير برلمانية، وهذا ما فعله"[١].

ويعلق فادي تيان على ذلك قائلاً: "إن تعيين عبدالله اليافي رئيساً للحكومة، يدل على السلطة الكبيرة التي يملكها رئيس الجمهورية في الحياة السياسية اللبنانية. فبالنظر إلى التعددية الطائفية، بدا رئيس الجمهورية الماروني، في تفرده بتعيين رئيس الحكومة، وكأنه يفرض على المسلمين قيادتهم"[٢].

في عام ١٩٧٣ كلّف رئيس الجمهورية سليمان فرنجية النائب أمين الحافظ مهمة تأليف الحكومة، منطلقاً من الرغبة في كسر حلقة المسترئسين التقليديين أو المرشحين التقليديين لهذه المسؤولية. وقد كان اسم الرئيس المكلف في ذهن رئيس الجمهورية منذ اللحظة التي قبل بها استقالة الرئيس صائب سلام، لذلك أخذ الرئيس كامل الأسعد مبادرة ترشيح صديقه نائب طرابلس. وبذل الأسعد مع النائب طوني فرنجية محاولات ضخمة لإقناع من ليس مقتنعاً من

---

(١) المرجع السابق ص ١. تجدر الإشارة إلى أن الرئيس شارل حلو ما لبث أن استدعى رشيد كرامي إلى الحكم، بعد أن أدرك أنه لا يستطيع أن يحكم بدون رضى الأكثرية النيابية و "القوى" الشهابية. (د. باسم الجسر، مرجع سابق، ص ٢٧٨-٢٧٩).

(٢) نقلاً عن د. باسم الجسر، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

النواب، مما سمح لرئيس الجمهورية باختيار مرشحه اليافي بعد أن ترك له أكثرية النواب أثناء الاستشارات حرية الاختيار[١].

وفي أيار ١٩٧٥ كلف الرئيس فرنجية العميد نور الدين الرفاعي مهمة تأليف الحكومة، وذلك ضد رغبة وإرادة أكثرية النواب[٢].

وهذا ما تكرر أيضاً مع الرئيس الياس سركيس عندما كلف الرئيس سليم الحص بتشكيل الحكومة في ٨ كانون الأول ١٩٧٦. ويعلق الرئيس سليم الحص على ذلك بقوله: "فالرئيس الراحل الياس سركيس لم يأت بي بعد إجراء مشاورات نيابية منتظمة، ولو فعل لما رشحني أحد من النواب لمجرد أنني لم أكن قد مارست السياسة أو لامستها من قبل، ولم يكن لي عهد بها، ولم يكن أكثر النواب بالتالي قد سمعوا باسمي. هذا مع العلم بأن الرئيس سركيس ما كان في إمكانه إجراء مثل تلك المشاورات لو شاء، نظراً لصعوبة الظروف الأمنية التي كانت تسيطر على لبنان وعلى عاصمته بوجه خاص، ولكن هذا الواقع لا ينفي كون رئيس الجمهورية استطاع أن يسمي لرئاسة الوزراء صديقاً له جاء به من عالم المجهول. وإذا قيل في التعقيب على هذه الحالة أن عامل الثقة الشخصية، وليس مجرد الصداقة، هو الذي حدا برئيس الجمهورية آنذاك لاختياري رئيساً للوزراء، فالحقيقة تبقى قائمة وهي أن تسمية رئيس الوزراء كانت في تلك الحال وليدة اقتناع أو اجتهاد شخصي من رئيس الجمهورية ولم يكن للإرادة النيابية شأن بها. العبرة في ما حصل أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يأتي بمن يشاء رئيساً للوزراء، خصوصاً في مستهل عهده يستطيع أن يأتي بصديق له، وأن يؤمن له ثقة نيابية شبه إجماعية"[٣].

تجدر الإشارة إلى أن عرف الاستشارات لم يطبق أيضاً في الوزارتين اللتين تألفتا أثر خلو سدة رئاسة الجمهورية، ذلك عندما كلف الرئيس بشارة الخوري في أيلول ١٩٥٢ اللواء فؤاد شهاب، وعندما كلّف الرئيس أمين الجميل، في ظل الظروف الاستثنائية التي كانت تمر

---

(١) "النهار" تاريخ ١٩٧٣/٤/١٩. العدد ١١٧٣٨ ص ٤. نشير هنا إلى أن لبنان كان يمر بأزمة سياسية، ولذلك استقال أمين الحافظ قبل نيل الثقة.

(٢) د. زهير شكر، المرجع السابق، ص ٦٥٢-٦٥٣.

(٣) د. سليم الحص: "نقاط على الحروف" المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، الطبعة الأولى، ١٩٨٧، ص ١١٣ وأيضاً كتابه "حرب الضحايا على الضحايا"، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، الطبعة الأولى، ١٩٨٨، ص ١٣٦.

تجدر الإشارة إلى أنه جاء في بيان تكليف الرئيس الحص ما يلي: "نتيجة الاتصالات التي أجراها فخامة رئيس الجمهورية السيد الياس سركيس تمهيداً لتأليف حكومة جديدة، كلف فخامته الدكتور سليم الحص تأليف الحكومة" (جريدة النهار تاريخ ١٩٧٦/١٢/٩ العدد ١٣٠٣٩ ص ١) وهذا يعني أن الرئيس سركيس لم يكلف الرئيس الحص بتشكيل الحكومة تبعاً لعرف الاستشارات النيابية، إنما استناداً إلى الاتصالات التي أجراها مع القوى السياسية والفعاليات الروحية.

بها البلاد، قائد الجيش العماد ميشال عون في أيلول ١٩٨٨، دون اللجوء إلى الاستشارات النيابية[١].

من هنا نرى، أنه لا شك أن اعتبارات شخصية وعوامل صداقة كانت تدخل في اعتبارات رئيس الجمهورية عند اختيار رئيس الحكومة.

وكان الرئيس رينيه معوض قبل أن يصبح رئيساً للجمهورية أجاب مرة عن سؤال حول أسباب عدم تعاون الرئيس سليمان فرنجية مع الرئيس رشيد كرامي فقال: "الأمر يعود إلى عدم انسجام في المزاجات" للدلالة على أهمية العنصر الشخصي في عملية الاختيار، إلا أن الرئيس فرنجية إضطر تحت ضغط موجة جديدة من العنف المسلح إلى تكليف الرئيس كرامي تشكيل الحكومة عام ١٩٧٥ مع إنفجار الأحداث[٢].

ولذلك يجب قبل كل شيء أن يكون المرشح لرئاسة الحكومة على علاقة جيدة مع رئيس الجمهورية. فالرئيس بشارة الخوري كان يشعر بعدم إرتياح مع زعيم طرابلس عبد الحميد كرامي، ولذلك لم يكلفه برئاسة الحكومة سوى مرة واحدة عام ١٩٤٥ لإمتصاص نقمة المعارضة المتصاعدة. الرئيس كميل شمعون حاول بإستمرار إبعاد صائب سلام ورشيد كرامي عن رئاسة الحكومة. الرئيس فؤاد شهاب وضع فيتو على صائب سلام طيلة عهده وعهد الرئيس حلو. [٣]

في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية رغم أن حق رئيس الدولة في اختيار رئيس الحكومة، حق مقيد تحده ضرورة اختياره من بين أحزاب الأغلبية البرلمانية، أو ممن ترضى عنه الأغلبية الحزبية البرلمانية (كما يحدث في بريطانيا بشكل دائم تقريباً وذلك تطبيقاً للمبدأ الذي يحتم أن تكون الوزارة، في النظام البرلماني، محلاً لثقة المجلس النيابي المنتخب من الشعب، وهذه الثقة يجب أن تكون مستمرة، فإذا خالف الرئيس هذا المبدأ لم يكن ممكناً أن تنال الوزارة، وهي في هذه الحالة تعد وزارة أقلية، ثقة البرلمان وتسقط فور تعيينها)[٤]، إلا أن رئيس الدولة يتمتع بقدر أكبر من الحرية عندما تكون المنافسة الحزبية واسعة المجال، أي بين

(١) إذا كانت الظروف الإستثنائية قد بررت عدم لجوء رئيس الجمهورية أمين الجميل إلى أجراء الإستشارات النيابية (خلافاً لحالة بشارة الخوري)، إلا أن تعيين فؤاد شهاب وميشال عون في رئاسة الحكومة، يبقى مخالفاً للعرف الدستوري الذي يقضي بأن تكون هذه الأخيرة لمسلم سنّي، وقد حصل ذلك للتأكيد على بقاء رئاسة الدولة بيد الموارنة.

(٢) د. داود الصايغ، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.

(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص٦٥٣.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري – "النظم السياسية" – الدار الجامعية ١٩٩١ ص ٢٤٢.

عدة أحزاب سياسية، حيث الانتخابات لا تأتي بأغلبية واضحة لصالح أحد هذه الأحزاب، إذ يحصل حزبان أو ثلاثة على عدد متقارب من المقاعد يزيد مجموعها عن النصف، ثم تتقاسم الأحزاب الأخرى بقية المقاعد، فيستطيع رئيس الدولة أن يكلف أحد زعماء الأحزاب الكبيرة بتشكيل وزارة ائتلافية، وذلك وفقاً للتقدير الشخصي للرئيس.

وهذا هو الوضع السائد في بلجيكا، حيث يمنح العرف الملك دوراً مميزاً في اختيار رئيس الوزارة الذي يكلفه بتشكيلها(١).

أما في بريطانيا، فقد كان تعيين الوزير الأول يمثل امتيازاً تقليدياً للتاج البريطاني، حيث يقوم الملك أو الملكة باختيار الشخص الذي يكلف بتشكيل الوزارة. بيد أن نظام الثنائية الحزبية الموجود في بريطانيا قيّد حرية التاج في هذا المجال، بحيث لا توجد له سلطة حقيقية في اختيار الوزير الأول إذ يكون الملك مجبراً على اختيار زعيم الحزب الفائز في الانتخابات في أعقاب كل عملية انتخابية.

"Les parties sont les organes de formation du Gouvernement. Le premier ministre est, théoriquement, choisi par le monarque. Toutefois, ce dernier a le devoir d'appeler le leader du parti qui a remporté la victoire aux élections".(٢)

وفي فرنسا في ظل القوانين الدستورية لعام ١٨٧٥ على سبيل المثال، كان لرئيس الدولة سلطة تقديرية كبيرة وحرية واسعة في اختيار رئيس الوزارة حينما لا تتفق الأغلبية البرلمانية على شخص الرئيس. وبذلك يقول (جيرو) أن اختيار الوزراء كان بلا شك أهم عمل لرئيس الجمهورية، ويعود ذلك إلى كثرة استعماله لهذه السلطة نظراً لعدم الاستقرار الوزاري الناجم عن فقدان أغلبية مكونة من حزب واحد في البرلمان الفرنسي(٣).

إذ أنه في ظل الجمهورية الثالثة، فإن تعدد الأحزاب كان يحول غالباً دون أن ينال أحد الأحزاب الأكثرية القانونية، لذلك كان رئيس الجمهورية يمارس حقه الدستوري في اختيار

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، ص ٣٦.

(٢) Jean Gicquel, "Droit constitutionnel et institutions politiques" ١٦e édition montchrestien, Paris ٢٠٠٠, p٢٠٤. et dans le même sens P. La Lumière et André de Michel "les Régimes parlementaires Européens" P.U.F. ٢ème éd. Paris, ١٩٧٢, p٢٠١.

(٣) Giraud Emile “le pouvoir executif dans les democraties d’Europe et d’Amerique” sirey, Paris ١٩٣٨ p. ٢٢٩

نقلاً عن زهدي يكن "دستوريات لبنانية" دراسات وبحوث في النظام السياسي في لبنان، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٧٤، ص ١١٤.

الشخص الذي يرتئيه لرئاسة الوزراء، والذي يعتقد أن في إمكانه أن ينال الثقة في المجلس النيابي[١].

وفي ظل الجمهورية الخامسة، إذا كان رئيس الدولة مقيداً في اختياره برغبة الأكثرية البرلمانية، إلا أنه أحياناً يتصرف بسلطة شبه تقديرية، تمكنه من تعيين شخصية غير برلمانية في هذه الوظيفة (كما حصل مع جورج بومبيدو عام ١٩٦٢، وريمون بار عام ١٩٧٦، واديث كريسون عام ١٩٩١، وبيار بيريغوفوا عام ١٩٩٢ ومع آلان جوبيه عام ١٩٩٥). وفي كل هذه الحالات، لم يتجاهل رئيس الجمهورية التركيبة السياسية للجمعية الوطنية، لأنه في حالة العكس، يمكن لهذه الأخيرة، أن تعترض على الاختيار الرئاسي، إما برفضها مساعدة وزيره الأول، أو بالتصويت على اقتراح اللوم. (المادة ٤٩ فقرة ٢).

"On ne pose pas de conditions au président de la République, opinait François Mitterrand, en ١٩٨٦. il nomme qui il veut, mais il doit se placer en conformité avec la volonté populaire. En un mot, celui-ci dispose d'un pouvoir quasi discrétionnaire, au point de désigner un non parlementaire à cette fonction (Georges Pompidou, ١٩٦٢ ; Raymond Barre, ١٩٧٦ ; Edith Cresson, ١٩٩١ ; Pierre Bérégovoy en ١٩٩٢ ou Alain Juppé en ١٩٩٥), tout en faisant en sorte de ne point ignorer la composition politique de l'Assemblée. En cas contraire, celle-ci pourrait s'opposer au choix présidentiel, en refusant son concours au premier ministre ou, plus certainement encore, en votant une motion de censure (art. ٤٩, al. ٢ C)"[٢].

إن رئيس الجمهورية في فرنسا، يملك خارج فترة التعايش، حرية اختيار حقيقية، لأن في فرنسا، خلافاً لما مرّ معنا في بريطانيا، لا يوجد زعيم وحيد ومسلّم به على رأس الأكثرية البرلمانية.

"En laissant provisoirement de côté les périodes de cohabitation, on peut dire que le Président a toujours disposé d'un choix réel car en France, contrairement à ce qui se passe par exemple en Grande-Bretagne, on ne

---

(١) دراسة لبدري المعوشي في النهار تاريخ ١٩٧٤/١٠/٣٠.

(٢) Jean Gicquel, op. cit., p. ٥٤٦.

trouve généralement pas, à la tête de la majorité parlementaire, un leader unique et inconteste"[١].

كما سمح قانون الموازنة الفرنسي لعام ١٩٩٠ لرئيس الجمهورية في حال وجود عائق بالوزير الأول، أن يعين وزيراً أولاً مؤقتاً يراه قادراً على تأمين استمرارية العمل الحكومي، ويوقع على مرسوم التسمية الوزير الأول.

"En revanche, en cas d'empêchement du premier ministre, le président nomme un premier ministre par intérim, en vue d'assurer la continuité de l'action gouvernementale (C.C., ٢٩ décembre ١٩٨٩, Loi de finances pour ١٩٩٠, chr. n°. ٥٣, p. ١٧٦), le décret de nomination est contresigné par le premier ministre"[٢].

النبذة الثانية: الصلاحية المقيدة لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة من خلال أمثلة عملية

إن إرادة رئيس الجمهورية في لبنان ليست دائماً مطلقة عند اختيار رئيس الوزراء، إذ أنه في بعض الأحيان، وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية تصبح إرادته مقيدة، وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس كرامي في الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٥ و ١٩٨٤ حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس الجمهورية[٣].

في كانون الثاني ١٩٦٩ وبعد أن انتشر خبر استقالة عبدالله اليافي في أوساط النواب، أجمعت تعليقاتهم على الاعتراف بأن الرئيس رشيد كرامي يعتبر الشخصية الوحيدة المؤهلة لتأليف حكومة تملك القدرة على تصفية المشاكل الداخلية ومواجهة الظروف الحرجة التي تمر بها البلاد (الاعتداء الاسرائيلي على مطار بيروت الدولي) وطالب النواب الرئيس كرامي بإعادة النظر في قرار مقاطعة الحكم[٤].

ومع بدء الاستشارات النيابية، أخذت أسهم رشيد كرامي في الارتفاع وأخذ اسمه يتردد كمرشح أوفر حظاً لتشكيل الحكومة الجديدة ذلك أن الذين لم يرشحوه لم يرشحوا غيره[٥].

---

(١) Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper op. cit., p. ٥٥٩.
(٢) Jean Gicquel, op. cit., p. ٥٤٦

(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٦٥٣.
(٤) النهار تاريخ ١٩٦٩/١/٨ العدد ١٠٢٠٨ ص ٢.
(٥) النهار تاريخ ١٩٦٩/١/٩ العدد ١٠٢٠٩ ص ١.

وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس شارل حلو حاول أكثر من مرة التحرر من رشيد كرامي[1] وكان ميالاً إلى طريقة بشارة الخوري التي كانت تقضي بتدوير رئاسة الحكومة بين أكبر عدد من الزعماء المسلمين وذلك عكس الرئيس فؤاد شهاب الذي كان يفضل التعاون مع زعيم سني واحد (رشيد كرامي)[2].

في تموز ١٩٧٥ اضطر الرئيس فرنجية إلى تكليف رشيد كرامي برئاسة الحكومة، بعد أن أجمعت قمة عرمون عليه باعتباره المرشح المسلم الوحيد لرئاسة الحكومة.

نفس الحالة حصلت عام ١٩٨٤ مع حكومة الوحدة الوطنية حيث عاد من جديد الرئيس كرامي إلى السلطة، وأيضاً هذه المرة ضد رغبة رئيس الجمهورية.

لذلك يبدو أن من مصلحة رئيس الجمهورية، وحتى لا تصل الأمور إلى أزمة سياسية مع الزعماء المسلمين، تكليف شخصية إسلامية سنية قوية ومقبولة من الرأي العام في رئاسة الحكومة، لأنه في هذه الحالة يضمن ولاء أغلبية المسلمين.

هذا ما حصل عام ١٩٤٥ عندما عين بشارة الخوري عبد الحميد كرامي رئيساً للحكومة، وذلك بهدف تهدئة معارضة زعيم طرابلس. وهذا ما تكرر عام ١٩٥٤ مع الرئيس شمعون عندما كلف عبدالله اليافي رئاسة الحكومة، بالرغم من عدم وجود علاقات جيدة بين الرئيسين، وعام ١٩٦٠ مع تعيين الرئيس صائب سلام من قبل الجنرال شهاب ذلك أن اجتماع زعماء السنة من شأنه عرقلة سياسة رئيس الجمهورية، خاصة عندما يرتكز تجمعهم على المطالبة بالمشاركة الإسلامية في الحكم، وهذا ما حصل عام ١٩٥٧ عندما رفض كل من الرئيس صائب سلام والرئيس عبدالله اليافي التعاون مع الرئيس شمعون. فقد أدى ذلك إلى نوع من القطيعة بين رئيس الجمهورية والمسلمين ساهمت في إذكاء الفتنة في ثورة ١٩٥٨[3].

في الواقع أن عملية اختيار رئيس جديد للحكومة، أخذت تكتسب مع الوقت أبعاداً داخلية وإقليمية متزايدة، كان على رئيس الجمهورية أخذها بالحسبان. وفي هذا الصدد نشرت مرة إحدى الصحف اليومية عام ١٩٧٣ رسماً كاريكاتورياً يظهر المدير العام السابق لرئاسة الجمهورية بطرس ديب يقول للرئيس سليمان فرنجية "فخامة الرئيس هل تريد رئيساً للحكومة

(١) د. شكر – مرجع سابق – ص ٦٥٤.
(٢) د. باسم الجسر – مرجع سابق – ص ٢٧٧.
(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٦٥٥.

يكون صديقاً لليمين واليسار، لسوريا وللعراق وللسعودية، لواشنطون ولموسكو...؟ فأجاب الرئيس في الرسم الكاريكاتوري قائلاً: أخشى أن تكون أنت هذا الشخص يا بترو".

وبصرف النظر عن سخرية الرسام، إلا أنه قبل تعديلات الطائف، كان رئيس الجمهورية، عند اختيار رئيس الحكومة، مضطراً لمراعاة العديد من الظروف السياسية[١].

وفي بريطانيا، كما رأينا، قيد نظام الثنائية الحزبية، حرية الملك في اختيار رئيس الوزراء إذ يكون الملك مجبراً من الناحية العملية على اختيار زعيم الحزب الذي له أكثرية في مجلس العموم[٢]. وقد أمكن الاعتقاد عام ١٩٥٧، عندما استقال (إيدن)، وتم تفضيل (مكميلان) على (بتلر)، أن الملكية تستعيد سلطتها في اختيار الخلف، عندما يتخلى زعيم الحزب (الوزير الأول)، عن الحكم خلال الدورة التشريعية. ولكننا نعلم اليوم أن قادة الحزب المحافظ أو "الحلقة السحرية"، هم الذين أبعدوا (بتلر) عام ١٩٥٧ و (هيوم) عام ١٩٦٣.

"On avait pu penser, en ١٩٥٧, au moment de la démission d'Anthony Eden et de la préférence accordée à Mac Millan et non à Butler, que si le leader devenu premier ministre venait à quitter le pouvoir en cours de législature, le souverain retrouvait la faculté de choisir effectivement son successeur. Cependant, on sait maintenant que ce sont les dirigeants du parti conservateur (le cercle magique selon l'expression) qui ont écarté Butler, une première fois, en ١٩٥٧ et une seconde, en ١٩٦٣ au profit de Sir Alec Douglas Home"[٣].

ففي بريطانيا، حتى ولو استقال الوزير الأول، تاركاً أكثريته في الحكم، فإن أركان الحزب هم الذين يختارون خلفاً له. وهذا ما حصل في نيسان ١٩٧٦ عندما حل (جايمس كالاهان) بدلاً من (هارولد ولسون)، وفي تشرين الأول ١٩٩٠ عندما خلف (جون ماجور) السيدة (مارغريت تاتشر) وفي حزيران ٢٠٠٧ عندما حل غوردون براون بدلاً من طوني بلير.

"Cependant, avec le rétablissement du bipartisme (conservateur – travailliste), sa compétence est redevenue liée, à la façon d'un automate ; fût-ce lorsque le premier ministre démissionne en laissant sa majorité au pouvoir. En ce cas, le collège idoine choisit un successeur comme ce fut

---

(١) د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" مرجع سابق، ص ٧٠-٧١.

(٢) كلود غيو "النظام السياسي والإداري في بريطانيا" منشورات عويدات، ترجمة عيسى عصفور، دون تاريخ، ص ٢٧.

(٣) Jean Gicquel, op. cit., p. ٢٠٥

le cas, en avril ١٩٧٦, pour James Callaghan en remplacement d'Harold Wilson et en novembre ١٩٩٠, lorsque John Major a succédé à Margaret Thatcher"[(١)].

ونادراً ما تشهد بريطانيا حكومة ائتلافية بين زعيم الحزب الذي نال أكبر عدد من المقاعد من بين الأحزاب والحزب الثالث أي الحزب الليبرالي. وفي هذه الحالة، أي عندما لا يملك أحد الأحزاب الرئيسية الأكثرية المطلقة في مجلس العموم، يبقى الملك ملزماً بتكليف زعيم الحزب الذي نال مقاعد نيابية أكثر من الحزب الثاني. وإذا فشل في تأليف الحكومة يعتذر، فيكلف الملك زعيم الحزب المنافس.

فعلى سبيل المثال، في إنتخابات كانون الأول – ديسمبر ١٩٢٣، لم يتمكن حزب المحافظين من عقد تحالف مع حزب الأحرار، فكلف الملك الزعيم العمالي ماك دونالد تشكيل الحكومة. [(٢)]

وفي إنتخابات ٢٨ شباط ١٩٧٤ لم ينل أحد الحزبين الكبيرين الأكثرية القانونية. فقد حصل حزب المحافظين على (٣٠١ مقعداً نيابياً) وحزب العمال على (٢٩٦ مقعداً) وحزب الأحرار الذي يرئسه ثورب على (١٤ مقعداً) وبقية الأحزاب الصغيرة على (٢٤ مقعداً)، ولم يتمكن حزب المحافظين من تشكيل حكومة أقلية بالإتفاق مع حزب الأحرار، لذلك كلفت الملكة الزعيم العمالي هارولد ولسون تشكيل الحكومة. [(٣)]

وفي ظل الجمهورية الخامسة الفرنسية، أصبحت إرادة رئيس الجمهورية عند اختياره الوزير الأول مقيدة، إذ عليه أن يأخذ في الحسبان، موقف الأغلبية البرلمانية في مرحلة التعايش (Cohabitation)، كما حصل مع (جاك شيراك) عام ١٩٨٦، (ادوار بالادور) عام ١٩٩٣، ومع (ليونيل جوسبان) عام ١٩٩٧، لأنه دائماً في الحالة التي لا تتوافق فيها الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، يصبح الهامش المعطى للرئيس عند اختيار الوزير الأول ضعيفاً.

"C'est le président de la République qui nomme le premier ministre et sur la proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement.

---

(١) Ibid. p. ٢٢١

(٢) د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٣) بدري المعوشي، النهار، ١٩٧٤/١٠/٣٠، العدد ١٢٢٨٨ ص٤.

Sans doute le président de la République tient compte dans son choix, de la situation parlementaire"[١].

"De plus, en période de cohabitation le pouvoir de nomination du président de la République est entrèrement lié par la volonté de majorité parlementaire qui lui est, par hypothèse, hostile, c'est ainsi que dans la pratique, le chef de l'Etat a toujours nommé la personnalité que la nouvelle majorité parlementaire, avait préalablement choisie : J. Chirac en ١٩٨٦, E. Balladure en ١٩٩٣ et L. Jospin en ١٩٩٧"[٢].

ففي مرحلة التعايش، يكون رئيس الجمهورية في وضع مماثل للملك الإنكليزي، حيث يصبح ملزماً بأن يسمي رئيس حزب الأكثرية لوظائف الوزير الأول.

"Dans cette hypothése, le président de la République se trouve dans une situation comparable à celle de la Reine d'Angleterre qui doit nommer le chef du parti majoritaire aux fonctions de Premier ministre"[٣].

في النظام البرلماني كما نلاحظ، أن حق رئيس الدولة في اختيار رئيس الحكومة حق مقيد تحده ضرورة اختياره من بين أحزاب الأغلبية في البرلمان، أو ممن ترضى عنه الأغلبية الحزبية البرلمانية، أما في لبنان فإن الظروف الاستثنائية هي التي تعطل إرادة الرئيس المطلقة في اختيار رئيس الحكومة.

---

(١) Georges Burdeau "Droit constitutionnel et institutions Politiques" ١٩e éd. L.G.D.J. ١٩٨٠ p. ٥١٢

(٢) Louis Favoreu "droit constitutionnel" ٣ème éd. ٢٠٠٠ Dalloz Paris P. ٦٣٨.

(٣) Dmitri Georges Lavroff. op. cit., p. ٤١٢.

الفصل الثاني: دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الحكومة قبل التعديل الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١

حصرت المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، اختيار رئيس الحكومة برئيس الجمهورية. إلا أن خصوصيات النظام اللبناني، فرضت أن يلعب رئيس المجلس دور المستشار لرئيس الجمهورية، وذلك قبيل تكليف رئيس الحكومة. كما أنه جرت العادة على أن يكلف رئيس الجمهورية إحدى الشخصيات الإسلامية السنية لتشكيل الحكومة استناداً إلى الاستشارات التي يجريها لهذه الغاية مع النواب.

لذلك سنبحث في فقرة أولى عن دور رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس الحكومة لنبحث في فقرة ثانية عن دور النواب في عملية الاختيار.

الفقرة الأولى: دور رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس الحكومة

النبذة الأولى: غياب الدور الدستوري لرئيس المجلس في اختيار رئيس الحكومة في لبنان

إن الدور الدستوري لرئيس مجلس النواب في ظل دستور ١٩٢٦ كان محدوداً جداً، نصت عليه مادة واحدة من الدستور هي المادة ٤٦ والتي جاء فيها: "للمجلس دون سواه أن يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه".

فلم يكن لرئيس المجلس أي دور دستوري في اختيار رئيس الحكومة، إذ أن المادة ٥٣ من الدستور، كرست هذا الحق بيد رئيس الجمهورية.

فرئيس الجمهورية في دستور ١٩٢٦ كان يتحكم بالقرار السياسي. فهو الذي يعين رئيس الحكومة والوزراء ويرئس مجلس الوزراء ويمارس الحكم بصفته رئيس السلطة الإجرائية ومتوليها ويتحكم بالمجلس النيابي ورئاسته وأكثريته عبر وسيلة التوزير والصلاحيات الخدماتية الأخرى[١]. فقد تم النظر إليه كأنه نوع من وريث للمتصرف وربما للأمير اللبناني، في بلاد ترى السلطة مجسدة في شخص، على نحو ما هو الحال في الشرق كله[٢].

---

(١) د. البير منصور "الانقلاب على الطائف" دار الجديد ط١، ١٩٩٣، ص ٤٦.
(٢) د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" مرجع سابق، ص ٣٢.

إن النظم الدستورية تختلف حول الدور الذي يؤول إلى رئيس السلطة التشريعية، والذي يوصف بأنه "المذيع" speaker في النظم الأنكلوساكسونية من حيث النشأة التاريخية. فلقد كان الرئيس مجرد وسيلة للتعبير عن رأي الأكثرية النيابية الموالية لرئاسة الحكومة[١].

إلا أن تلك الانظمة تتفق على عدم منح رؤساء المجالس النيابية، أي دور دستوري في اختيار رئيس الحكومة.

إذ أنه في الأنظمة الديمقراطية، يكلف رئيس الجمهورية تلقائياً رئيس الحزب أو رئيس الائتلاف الذي يشكل الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب، وهذا أمر طبيعي لأن الحكومة التي ستؤلف ستكون منبثقة من المجلس النيابي وحائزة ثقته.

"فالنظام البرلماني يرتكز على العراك الحزبي، بغية الاستيلاء على الأكثرية في البرلمان، وهي الصيغة التي يجد فيها ميركين كيزفيتش جوهر البرلمانية"[٢].

فرئيس الدولة في النظم البرلمانية هو الذي يتولى اختيار رئيس الوزارة، إلا أن هذا الاختيار مقيد كما رأينا باختيار زعيم حزب الأكثرية في البرلمان.

أما في لبنان، فالأحزاب السياسية، منذ قيام الدولة وحتى اليوم، لم تتمكن من طرح نفسها كقوى سياسية بديلة عن الطوائف، ولا أن يصبح أعضاء البرلمان ممثلين للأحزاب وليس لطوائفهم، لذلك بقي النظام السياسي المعمول به نظاماً توافقياً لبلد متعدد الطوائف.

وبما أن هذه الطوائف كلها أقليات وليس بإمكان أي منها أن يدعي بأنه يشكل أكثرية بالنسبة إلى المجموع، فإنه كان ولا يزال من المتعذر أن تنشأ في لبنان أكثرية حاكمة، على نحو ما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، حيث الوصول إلى السلطة لا يمكن إلا أن يكون نتيجة لفوز أكثرية حزبية في الانتخابات العامة[٣].

وهذه الأصول، كما يقول الدكتور ادمون رباط "غير متبعة في لبنان من جراء عاملين متصلين بحياة لبنان السياسية، فيتفاعلان في تشكيل الوزارة، وهما الطائفية، التي تقضي بألا

---

(١) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٤٩٧.

(٢) د. ادمون رباط، "الوسيط في القانون الدستوري العام" الجزء الثاني النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١، ص: ٦٤٣-٦٤٤.

(٣) د. داود الصايغ، "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" مرجع سابق ص ١٢٢. مع الإشارة إلى أن النظام السياسي اللبناني كان قبل تعديل ١٩٩٠ نظاماً توافقياً (المشاركة – التمثيل البرلماني – توقيع رئيس الحكومة على أعمال رئيس الجمهورية...) ولكن هذه التوافقية لم تكن عادلة ولم تمارس بخلفية وطنية بحيث أن رئيس الجمهورية كان يحاول غالباً التخلص منها والعودة إلى الدستور. كما أن الصيغة المعتمدة اليوم عند اختيار رئيس الحكومة هي الصيغة التي تتوافق مع أحكام الدستور في المرحلة الإنتقالية أي مرحلة الديمقراطية الطوائفية التوافقية، ولا يمكن التخلي عنها إلا بإلغاء الطائفية السياسية. وكذلك الأمر بالنسبة لصيغة تركيبة الحكومة. فهل يستطيع رئيس حكومة مكلف مدعوماً من أكثرية نيابية تأليف حكومة لا تراعي المشاركة الطائفية؟ فهل كان بإمكان الرئيس فؤاد السنيورة تأليف حكومة بدون الشيعة ممثلين بحركة أمل وحزب الله أو بدون الموارنة ممثلين برئيس الجمهورية إميل لحود أو العماد عون؟

يوجه الاختيار إلا إلى شخصية من الطائفة الإسلامية السنية، ونفوذ رئيس الجمهورية السياسي، الذي يدفعه، في كثير من الأحوال إلى ترجيح أحد من رجال هذه الطائفة على الآخر، بل وفي بعض الأحيان، إلى اكتشافه للمرة الأولى، وذلك حتى إذا كانت الاستشارات البرلمانية لم تتحول إليه أو تدل عليه. وهي الإمكانية التي تتجلى على الأخص عندما يتوجه تكليفه إلى شخصية سنية من خارج البرلمان، في الحالات التي يتعذر فيها اختياره من البرلمان، وهذا ما يحدث عادة عندما تتأزم الحالة ويصعب التوفيق بين الاتجاهات المتعاكسة الجارية في البرلمان"(١).

إن النظام اللبناني كما نلاحظ لا يرتكز على الأسس الحقيقية للنظام البرلماني، لأن الشعب مقسم فيه إلى طوائف لا إلى أحزاب. وقد أدى تطعيم النظام البرلماني بالنظام الطائفي، إلى إضعاف مجلس النواب وعجز النظام البرلماني عن تحويل الطوائف اللبنانية إلى شعب موحد وعن إيجاد ديمقراطية صحيحة(٢).

النبذة الثانية: دور رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس الحكومة على الصعيد العملي

يتميز النظام السياسي اللبناني عن كل أشكال النظم الديمقراطية بالدور الذي يمارسه رئيس مجلس النواب.

إذ أن خصوصيات النظام البرلماني اللبناني، وأهمها اعتماد الديمقراطية التوافقية الطوائفية من خلال إشراك كل الطوائف، وبصورة خاصة الطوائف الثلاثة الكبرى، في صنع القرار السياسي، وغياب الأحزاب السياسية أو بالأحرى ضعف وجودها في البرلمان تفرض دوراً مميزاً لرئيس مجلس النواب(٣) ولا سيما في ما يتعلق بعملية تكليف رئيس الحكومة.

لقد ارتبط دور رئيس مجلس النواب في عهد الجمهورية الأولى، أي في الفترة من عام ١٩٤٣ إلى عام ١٩٩٠ بالتوازنات الطائفية التي كانت قائمة عشية الاستقلال.

فمع ولادة الميثاق الوطني نشأت ثنائية مارونية سنية ارتكزت إلى مجموعة من العوامل السياسية والديموغرافية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وتعزيزاً للصيغة الطائفية في الحكم وضماناً لاستمرارها واستقرارها، كان لا بد من إقدام زعيما الاستقلال الشيخ بشارة الخوري ورياض الصلح على إعطاء الطائفة الشيعية دوراً ولو محدوداً، من خلال إسناد رئاسة المجلس النيابي إلى ممثل عنها.

---

(١) د. ادمون رباط "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص ٧٨١.
(٢) د. باسم الجسر، "ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان؟ وهل سقط؟ مرجع سابق ص ٢٣٦.
(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٤٩٧.

وإذا لم يكن لرئيس المجلس دوراً دستورياً في اختيار رئيس الحكومة، إلا أنه كان له دوراً سياسياً في عملية تأليف الحكومات وثمة عاملان أساسيان يساهمان في تعزيز أو إضعاف هذا الدور السياسي:

١- النظام الحزبي، ووجود أو عدم وجود أكثرية نيابية حزبية:

ففي ظل الثنائية الحزبية حيث حزب يحكم وآخر يعارض، فإن الهامش المعطى لرئيس المجلس النيابي يصل إلى حدوده الدنيا. وهو يزداد تصاعداً مع ازدياد عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان. وكلما كانت الحكومة تعكس توازناً أو تحالفاً هشاً بين عدد كبير من الأحزاب غير المتجانسة كلما كان هامش الحرية والمناورة لرئيس المجلس في إسقاط وتأليف الحكومات واسعاً.

٢- قوة شخصية رئيس المجلس(١):

فقد استطاع رئيس المجلس في فترات محددة، أن يتجاوز الدور المعطى له ليصبح أحد أبرز أقطاب الحياة السياسية والبرلمانية والوطنية.

ولم يكن ذلك مجرد تجاوز لقواعد النظام البرلماني، بل نتيجة لطبيعة وتركيبة وخصوصية النظام السياسي.

وبشكل عام فإن الدور السياسي الذي مارسه رئيس المجلس لم يكن بسبب صلاحياته كرئيس مجلس بل باعتباره ممثلاً للطائفة الشيعية في الحكم. وجُلّ ما توصل إليه رئيس المجلس في ظل الجمهورية الأولى هو أنه في الأزمات الوزارية عند تسمية رئيس الحكومة الجديد، كان يعتبر المستشار الأول لرئيس الجمهورية، كما أنه يعتبر داخل المجلس الحكم الفصل في علاقات النواب وأحزاب المجلس بالحكومة. وفي حالات محدودة تمكن رئيس مجلس النواب من أن يكون ركناً فاعلاً من أركان الحكم، كحالة الرئيس صبري حمادة مع الرئيس فؤاد شهاب وحالة الرئيس كامل الأسعد في الفترة التي امتدت منذ عام ١٩٧٠ وحتى بداية الحرب الأهلية عام ١٩٧٥.

غير أنه إذا كان رئيس مجلس النواب يمارس دوراً في عملية إختيار رئيس الحكومة، وذلك استناداً إلى خصوصيات النظام السياسي اللبناني، إلا أن هناك عوامل عدة ساهمت في إضعاف هذا الدور. إذ أن رئيس المجلس النيابي في ظل الجمهورية الأولى كان ينتخب مع أعضاء هيئة مكتب المجلس لمدة عام واحد، فغلبت صفة المؤقت على وضع رئيس المجلس

---

(١) المرجع السابق، ص ٤٩٨.

نسبة إلى وضع رئيس الجمهورية الأمر الذي يجعله في كثير من الأحيان، مضطراً ليتصرف ضمن اعتبارات كثيرة لإعادة انتخابه مرة ثانية كتقديم الولاء والطاعة بصورة شبه دائمة لرئيس الجمهورية خشية تنصيب مزاحم في تشرين إذ السنة وراء الباب كما يقول العامة[١].

من هنا كان من المهم جداً لرئيس مجلس النواب أن يكون على علاقة جيدة بالسلطة الإجرائية وبرئيسها تحديداً، أي رئيس الجمهورية، لأن التجديد له عملياً مرتبطاً برغبة رئيس الجمهورية في بقائه.

الانتخاب السنوي هذا شكل إحدى الثوابت الأساسية والتاريخية التي امتدت فيها يد السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية للتأثير على قراراتها مما ساهم في تعطيل مبدأ الفصل بين السلطات ولمصلحة السلطة التنفيذية بشخص رئيس الجمهورية.

هذه السنة كانت تدفع رئيس المجلس إلى استرضاء ومسايرة النواب على حساب المصلحة العامة. إضافة إلى أن صلاحيات الأخير الدستورية المحددة، أثرت كثيراً على ممارسة رئيس المجلس النيابي لدوره في عملية اختيار رئيس الحكومة إذ أنه كان مجبراً على الارتباط برئيس الجمهورية للتمكن من البقاء في مركزه والتجديد له سنة فسنة، لأنه عندما تسوء علاقة رئيس المجلس برئيس الجمهورية، فإن ذلك كان يؤدي إلى ما يشبه القطيعة بينهما إيذاناً للنواب بعدم التجديد لرئيس المجلس[٢].

إلا أن دور رئيس مجلس النواب في اختيار الحكومة الجديدة كان هاماً جداً، عندما يكون رئيس المجلس من أبرز الأقطاب، ومن أقرب المقربين لرئيس الجمهورية، فتكون كلمة السر له. فالرئيس صبري حمادي كان من الأقطاب الأساسيين للشهابية، والرئيس كامل الأسعد كان على علاقة قوية ووثيقة مع حليفيه في حينه الرئيس سليمان فرنجية والرئيس صائب سلام.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن صلاحيات رئيس المجلس كانت صلاحيات سياسية مرنة ومتحركة مرتبطة بمدى علاقته برأس السلطة الإجرائية.

وهكذا نرى أن أكثر ما توصل إليه رئيس المجلس في الجمهورية الأولى هو أن يكون مستشاراً لرئيس الجمهورية قبيل تكليف رئيس الحكومة. إلا أن هذا الدور رغم أهميته، كان

---

(١) د. البير منصور "الانقلاب على الطائف" مرجع سابق ص ٤٥؛ خليل الهندي والقاضي انطوان الناشف "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس – لبنان، ٢٠٠٠، ص ٥٢.

(٢) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٥٠٠.

مرتبطاً بمدى الولاء لرئيس الجمهورية. فهل أصبح رئيس المجلس شريكاً في اختيار رئيس الحكومة في الجمهورية الثانية؟ هذا ما سوف ندرسه في القسم الثاني من رسالتنا.

الفقرة الثانية: دور النواب في اختيار رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١

رأينا سابقاً، أن المادة ٥٣ قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، حصرت صلاحية اختيار رئيس الحكومة برئيس الجمهورية.

إلا أن العرف الدستوري تجاوز النص، وجرت العادة على أن يكلف رئيس الجمهورية إحدى الشخصيات الإسلامية السنية لتشكيل الحكومة بعد أن يجري مشاورات مع النواب لاستمزاجهم في الشخص الذي يرشحونه لتأليف الحكومة. فإلى أي حد التزم رئيس الجمهورية بآراء النواب وترشيحاتهم، وإلى أي حد استطاع هؤلاء أن يمارسوا دورهم بحرية؟

النبذة الأولى: غياب الدور الدستوري للنواب في اختيار رئيس الحكومة

تشير المادة ٥٣ من دستور ١٩٢٦ إلى سلطة رئيس الجمهورية الاستنسابية بتعيين الوزراء واختيار رئيس الوزراء وإقالتهم[١].

إن إمعان النظر في أمر إعطاء رئيس الجمهورية في لبنان الدور الفعال في الحياة السياسية اللبنانية، والذي أصبح من الأمور المسلم بها والذي لم يتغير بتغيير شخص رئيس الجمهورية ولم يتوقف بالتالي على شخصية الرئيس وقوته ولا على عهود معينة لرئاسة الجمهورية دون غيرها، يؤدي إلى تقرير أن السبب الرئيسي في هيمنة رئيس الجمهورية هو أمر طائفي[٢].

فالطائفية السياسية هي التي سمحت لرئيس الجمهورية أن يمارس دوراً أكثر فعالية من الدور الذي رسمه له الدستور على أهميته. ذلك أن النظام الطائفي، الذي طبق منذ الاستقلال على الأقل، كرس هيمنة رئيس الجمهورية على مقدرات الدولة من خلال هيمنة المارونية السياسية داخل المؤسسات الدستورية[٣].

---

(١) د. إسماعيل الغزال "الدساتير والمؤسسات السياسية" مرجع سابق ص ١٨١.
(٢) د. محسن خليل "الطائفية والنظام الدستوري في لبنان" الدار الجامعية ١٩٩٢ ص ٤٣٨.
(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٣٩١.

كل ذلك يؤدي بنا إلى القول أن هيمنة رئيس الجمهورية على الحكم، تعود إلى أسباب دستورية يتحملها الانتداب من جهة[1] وإلى أسباب طائفية سياسية من جهة أخرى. فليس للمجلس على الإطلاق حسب النص الدستوري حق تعيين الوزراء وإقالتهم، وليس للمجلس على الإطلاق حق تسمية رئيس الوزراء من بينهم، فالمادة ٥٣ من الدستور صريحة وواضحة إذ تقول: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...".

"فالحكومة ليست حكومة رئيس الحكومة، والحكومة ليست حكومة النواب، الحكومة هي حكومة رئيس الجمهورية. فلا يوجد شيء اسمه حكومة تأتي وتذهب بالرغم من إرادة رئيس الجمهورية"[2].

إذ أنه "في لبنان حاكم واحد ثم طبقة حكم... الحاكم هو رئيس الجمهورية لا شريك له.. وبعد.. تأتي طبقة الحكم طبقة متنفذة، منتفعة وأحياناً نافعة، مسترزقة، مستوجهة، ملتهية بأمور السياسة، أي شيء إلا حاكمة"[3].

مقابل الصلاحيات الهامة والخطيرة التي أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية فإنه "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حالة الخيانة العظمى" كما جاء في المادة ٦٠ من الدستور.

فالمادة ٥٣ وجدت في النص الأساسي لدستور ١٩٢٦، ولم تكن نتيجة لأي تعديل كما هو الحال بالنسبة لبعض المواد الأخرى، علماً بأن طريقة ممارستها خضعت لأحكام الميثاق الوطني ابتداءاً من عام ١٩٤٣.

المادتان ١٧ و ٥٣ بنصهما القديم دمغتا النظام اللبناني بطابع خاص وجعلت عدداً من الاختصاصيين يتساءلون عما إذا كان النظام اللبناني مع مادة من هذا النوع، هو برلماني بالفعل، لأن تعيين الوزراء وإقالتهم ينحى بنظام الحكم نحو النظام الرئاسي[1].

---

(١) ساهم التعديلان الدستوريان سنة ١٩٢٧ و ١٩٢٩، اللذان حصلا بناء على طلب من المفوضية العليا الفرنسية ممثلة بالمفوض السامي هنري بونسو، بتعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية، ذلك أن تمركز السلطات بيد رئيس الجمهورية يسهل كثيراً إملاء الرغبات الانتدابية، والمراقبة وضمانة السياسة الداخلية وفقاً لمشيئة المفوض السامي الفرنسي. ومن المفترض منطقياً واستقلالياً أن تزول ظاهرة تمركز السلطات من يد الرئيس الأول بعد زوال الانتداب، إلا أنها عوضاً عن ذلك، بقيت كما كانت. (د. بيان نويهض، "تطور النظام الدستوري السياسي اللبناني، ١٩٢٠-١٩٩٥"، دون دار نشر، بيروت،١٩٩٦، ص٣٦٠؛ د. سمير صباغ "الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة أولى ٢٠٠٠، ص ٣٢٨).

(٢) د. ملحم قربان "تاريخ لبنان السياسي الحديث" ج٢ بناء دولة الاستقلال – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٠، ص: ١١٧.

(٣) علياء الصلح، "الطبقة الحاكمة" النهار ١٩٦٦/٣/٩ نقلاً عن قربان – المرجع السابق ص ١١٧.

فالرئيس السابق لمجلس النواب السيد حسين الحسيني يقول: أن هيكلية السلطة التي أتى بها دستور ١٩٢٦ قد تم تركيبها على أساس أن رئيس الدولة هو المفوض السامي الفرنسي الذي يتولى جميع السلطات. فلم يكن هناك مجلس وزراء، بل مجموعة أعوان للرئيس. ويلاحظ الرئيس الحسيني أن التعديلات الدستورية في العام ١٩٤٣ اقتصرت على إزالة المواد المتعلقة بالانتداب الفرنسي ولم تعن بتنظيم هيكلية الدولة وفقاً لقاعدة النظام الجمهوري الديمقراطي البرلماني. وقد أدى ذلك إلى ظهور نظام رئاسي مقنع، بحيث لم يرتق رئيس الجمهورية إلى رتبة رئيس الدولة، بل بقي رئيساً للسلطة الإجرائية فقط يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً ويقيلهم وتقابله سلطة مجلس نيابي، هي عبارة عن ديكور للإيهام بأننا في نظام برلماني"[٢].

وحتى في ظل أحكام المادتين السابقتين، فإن النظام اللبناني، وإن كان موضع صعوبة في التحديد بالنسبة إلى البعض، إلا أنه كان برلمانياً في النهاية ولكن من نوع خاص، تنبع خصوصيته من الصلاحيات الهامة التي أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية وهذا ما يقربه من النظم البرلمانية التي طبقت في أوائل القرن التاسع عشر، وخاصة في فرنسا في عهد الملك لويس فيليب أورليان عام ١٨٣٠ وفي بلجيكا ومصر[٣].

النبذة الثانية: دور النواب في اختيار رئيس الحكومة من خلال العرف

خلافاً لأحكام المادة ٥٣ من دستور ١٩٢٦، فإن العرف الدستوري قد استقر منذ الاستقلال، وتأميناً لمبدأ المشاركة على قيام رئيس الجمهورية باستشارات نيابية قبل تسمية رئيس الحكومة.

هذه الاستشارات التي طالما لم تكن ملزمة للرئيس بنتائجها، فإنها كانت تخدمه من حيث أنها تمكنه من تأليف حكومة قادرة على نيل ثقة البرلمان. فالاستشارات النيابية ضرورية لإنضاج طبخة الحكومة.

ومن الملاحظ أنه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، العاملة تحت ظل الأحزاب، لا يمكن أن يصل أحد إلى مركز من مراكز السلطة دون أن يكون منتمياً إلى الحزب الذي فاز في الانتخابات. وحدها الحالات التي لا تنتج أكثرية حزبية واضحة مثلما هو الحال في إيطاليا،

---

(١) د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" مرجع سابق ص ٦٠. (نصت المادة ١٧ القديمة على أن "تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء".

(٢)مجلة الشراع في ١٩٩٠/١٠/١١ ص ١١ نقلاً عن د. محمد المجذوب "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم" منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ٢٠٠٢ ص ٢٦٠.

(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٣٩٠.

أو نتيجة لاعتماد النسق النسبي في الانتخابات، يتم فيها الائتلاف بين الأحزاب، في سبيل تكوين أكثرية تتمكن من الفوز بثقة البرلمان[1].

ونظراً لعدم تمكن أي حزب سياسي أو تكتل برلماني في لبنان، من تجميع الأكثرية المطلوبة من النواب، ونظراً لعدم انسجام مبدأ هيمنة رئيس الجمهورية وفقاً للنص الدستوري، على عملية اختيار رئيس الحكومة، مع ما يقتضيه مبدأ المشاركة الذي فرضه الميثاق الوطني، لذلك كان لا بد إزاء النص السابق للمادة ٥٣ من الدستور من اتباع طريقة الاستشارات النيابية لاستمزاج النواب في الشخص الذي يرشحونه لتأليف الحكومة، وقد أصبحت هذه الطريقة مع الممارسة العملية عرفاً دستورياً كما سبق ورأينا.

والسؤال الذي يطرح هنا: كيف تمت ممارسة عرف الاستشارات النيابية في الواقع العملي؟

إذا كان عرف الاستشارات النيابية الذي ليّن نص المادة ٥٣ القديمة، سمح للنواب في بعض الأحيان، بأن يشاركوا بشكل فعال في اختيار رئيس الحكومة، إلا أن هذه المشاركة، غالباً ما كانت ضعيفة، لأن عدداً كبيراً من النواب، كان يترك الحرية لرئيس الجمهورية لاختيار من يراه مناسباً[2].

وكثيراً ما كان مجلس النواب يعطي الثقة للحكومة إرضاء لرئيس الجمهورية وتسهيلاً لمهمته، وخصوصاً في مطلع عهده، كما حدث بالنسبة لأول حكومة ألفها الأستاذ صائب سلام على أثر انتخاب الرئيس شارل حلو، حيث أعطى المجلس الثقة لحكومة من خارج المجلس، وذلك على الرغم من معارضة أكثر الكتل النيابية لطريقة تأليف الحكومة[3].

فالصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية (كحقه في تعيين الوزراء...) دفعت غالبية النواب، في ظل غياب الكتل البرلمانية الفاعلة والمنظمة إلى كسب عطفه، والعمل وفق توجيهاته. فالتقرب من الرئيس يضمن تحقيق المصالح الشخصية ويشكل دعامة في الانتخابات النيابية، وقد يوصل إلى الوزارة. لذلك تتشكل حول رئيس الجمهورية "أكثرية نيابية رئاسية"، تترك له الحرية في اختيار من يراه مناسباً لتأليف الحكومة، ولا يبدي أعضاؤها رأياً واضحاً في الاستشارات التي تسبق تشكيل الحكومة، ويمنحون الحكومة الثقة

---

(١) د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" مرجع سابق ص ١٢٣.

(٢) اعتبر كمال جنبلاط بعد تكليف السيد تقي الدين الصلح، أن النواب الذين تركوا حرية الاختيار لرئيس الجمهورية، تنازلوا عن حقهم الدستوري وواجبهم، وأنه كان عليهم أن يقولوا رأيهم لرئيس الجمهورية ويرشدوه إلى رأي الأكثرية في المجلس، وإلا ما هي شغلة النائب ولماذا هذا الجبن؟ فالنائب يختار رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية يعين الرئيس المختار. هذه هي الأصول البرلمانية. (النهار ١٩٧٣/٦/٢٢ العدد ١١٨٠٠ ص ٢).

(٣) د. بيان نويهض "تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥" مرجع سابق ص ٣٨٠.

مهما كانت تركيبتها، ومهما كانت ممارساتها، ويستمرون في دعمها طالما حظيت برضى ودعم رئيس الجمهورية(١).

ترك النواب الخيار لرئيس الجمهورية أدى إلى تقهقر وزيادة ضعف البرلمان في العهود الاستقلالية، بحيث يمكن أن نقول أن النظام في لبنان انزلق إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية بدلاً من رجحانه نحو السلطة التشريعية كما حصل في الجمهورية الثالثة الفرنسية التي هي في أصل الدستور اللبناني(٢).

يقول شارل رزق في أطروحته "النظام السياسي اللبناني" أنه "نظرياً يذكر وضع رئيس الجمهورية اللبنانية، بوضع رئيس الجمهورية الفرنسية الثالثة، أما عملياً، فوضعه أهم وأقوى وثمة تقليد قديم بالنسبة للسلطة في الشرق تجعل الحاكم في نظر الشعب ذا سلطة أوسع مما تمنحه إياها القوانين، لا سيما وأن النظام الطائفي والتنافسي بين أبناء الطائفة الواحدة على الحكم يؤديان إلى إضعاف المسؤولين الذين يفترض أن يتقاسموا السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهورية، غير أن سلطة الرئيس في لبنان تبقى نسبية. فهي سلطة غير مباشرة ومحدودة وكثيراً ما يستمدها الرئيس لا من شخصه أو من الدستور بل من ضعف المجلس والحكومة وانقسامات الرأي العام"(٣).

إن ترك النواب الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، قاد أحياناً رؤساء الجمهورية إلى تعيين رؤساء وزراء لا يتمتعون بتأييد الأوساط الإسلامية. وكان لذلك مردود خطير جداً لأنه تعارض مع مبدأ المشاركة وهدد بالتالي الوحدة الوطنية. ففي عام ١٩٥٧، وعلى أثر استقالة حكومة الرئيس عبدالله اليافي، احتجاجاً على سياسة الرئيس كميل شمعون الخارجية، عين هذا الأخير الرئيس سامي الصلح رئيساً لحكومة وفر لها دعماً برلمانياً كبيراً، فحظيت بثقة المجلس، غير أن احتجاجات المسلمين وخاصة السنّة تصاعدت، وتردت الأوضاع، وقد أسهم ذلك في نشوب الحرب الأهلية في أيار عام ١٩٥٨(٤).

صحيح أن رئيس الجمهورية كان في معظم الأحيان يقدم على إجراء الاستشارات النيابية، ولكن ككل مرة فإن أكثرية النواب تترك له حرية الاختيار.

فالاستشارات النيابية كانت شكلية في معظم الحالات، وهي دلّت على أن الصلاحيات الدستورية التي كانت معطاة لرئيس الجمهورية كانت فوق الاحتمال في بلد "ديمقراطي" رحل

---

(١) د. عصام سليمان "الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان" دار العلم للملايين – بيروت، الطبعة الأولى ١٩٩١ ص ١٩١-١٩٢.

(٢) د. سمير صباغ "الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط١ ٢٠٠٠ ص ٣٥٧.

(٣) نقلاً عن باسم الجسر "ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان؟ وهل سقط؟ مرجع سابق ص ٢٢٨.

(٤) د. عصام سليمان "الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان" مرجع سابق ص ١٨٥.

عنه الانتداب، وهكذا نستطيع القول أن "العرف الدستوري" لا النص الدستوري، كان السائد حتى تعديل ١٩٩٠[١].

وبالرغم من وجود هذا العرف، إلا أن ذلك لم يكن ليقلل من دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، لأن الاستشارات النيابية كانت بالعرف الدستوري ملزمة بإجرائها وليس بنتائجها. وهذا ما حصل عندما أفضت الاستشارات النيابية إلى تسمية الأكثرية للرئيس رشيد كرامي فكان أن كلف، كما رأينا، الرئيس عبدالله اليافي[٢].

فالأكثرية النيابية، والتي هي مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، لم تكن مستقلة في لبنان، بل كانت دائماً موالية لرئيس الجمهورية الماروني، الذي كان يجيّرها لرئيس الوزراء السني.

أما في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، فإنه لا داعٍ هناك لإجراء استشارات مع النواب، وذلك لأن نتائج الانتخابات لمجلس النواب من حيث نسب الأحزاب الفائزة، تفرض نفسها على تشكيل الوزارة، فتأتي الوزارة بالأغلبية المتوفرة في مجلس النواب، فإما أن تشكل حكومة حزب الأكثرية، أو حكومة ائتلافية يتزعمها – عادة – الحزب الذي نال النسبة الأعلى في البرلمان[٣].

---

(١) د. بيان نويهض "تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥" ص ٣٧١.
(٢) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٣٣٨.
(٣) د. بيان نويهض – المرجع السابق – ص ٣٧١.

القسم الثاني: الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة في لبنان بعد التعديل الدستوري ١٩٩٠

بحثنا في القسم الأول من رسالتنا في تسمية رئيس مجلس الوزراء، وفي الاستشارات التي كان يجريها رئيس الجمهورية، وفق ما أقره العرف الدستوري الذي كان سائداً في ظل دستور ١٩٢٦.

بعد تعديل الطائف، تكرس هذا العرف بموجب نص المادة ٥٣ حيث جاء في فقرتها الثانية "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

إن التعديل الدستوري الجديد وضع حداً، ولو على الصعيد النظري، لصلاحية رئيس الجمهورية الاستنسابية في اختيار رئيس الحكومة. فهو من جهة قنّن العرف السائد في الاستشارات النيابية، وهو من جهة ثانية ألزم رئيس الجمهورية بتسمية الرئيس المكلف الذي تسميه الأكثرية النيابية، وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب قبل التكليف(١).

وسنبين في هذا القسم دور كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس النيابي والنواب في الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة في لبنان بعد التعديل الدستوري ١٩٩٠.

(١) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٦٥٥-٦٥٦. تجدر الإشارة إلى أنه بعد اتفاق الطائف، وفي ظل الوجود السوري في لبنان، كانت كلمة السر فيما يتعلق باسم رئيس الحكومة تعطى إلى النواب قبل إجراء الاستشارات النيابية.

الفصل الأول: دور رئيس الجمهورية في الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة في لبنان بعد التعديل الدستوري ١٩٩٠

أدخل اتفاق الطائف إلى الدستور تعديلات أساسية، فنقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء حيث نصت المادة ١٧ الحالية على أن "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور"، وكذلك عدلت المادة ٥٣ لتتوافق مع العرف الذي جرى العمل به خلال سنوات طويلة.

الفقرة الثانية من المادة ٥٣ والتي تنص على أن "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها" تبين بوضوح أن عملية تسمية رئيس الحكومة المكلف تمر بمراحل عدة تستوجب من رئيس الجمهورية القيام بعدد من الإجراءات الملزمة وفقاً للتسلسل الآتي:

١- أن يجري استشارات نيابية للوقوف على آراء النواب.

٢- أن يطلع رئيس مجلس النواب رسمياً على نتائج الاستشارات.

٣- أن يتشاور مع رئيس مجلس النواب في نتائج تلك الاستشارات تمهيداً لتسمية رئيس الحكومة.

٤- أن يسمي أثر التشاور مع رئيس المجلس النيابي رئيس الحكومة المكلف.

الفقرة الأولى: الاستشارات النيابية من يجريها؟ ومتى تبدأ؟

النبذة الأولى: رئيس الجمهورية يجري الاستشارات النيابية

لا بد لنا في البداية من الإشارة إلى الخطأ الذي وقع فيه البعض، لجهة فهم نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ إذ أنهم اعتبروا أن رئيس مجلس النواب هو الذي يقوم بالاستشارات النيابية الملزمة، ثم يطلع رئيس الجمهورية رسمياً على نتائجها.

فالدكتور محسن خليل في كتابه "الطائفية والنظام السياسي في لبنان" يقول: "تتبع الخطوات التالية لتعيين رئيس الوزراء والوزراء، وذلك طبقاً لنصوص القانون الدستوري رقم ١٨ لسنة ١٩٩٠:

يتشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب حول تسمية رئيس الحكومة، وعلى رئيس مجلس النواب أن يجري استشارات نيابية يطلع رئيس الجمهورية رسمياً على نتائجها"(١).

وهذا ما جاء تأكيده أيضاً من د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، في كتابه "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري" حيث يقول: "يقوم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب حول تسمية (تعيين) رئيس الحكومة، أعني رئيس مجلس الوزراء، وعلى رئيس مجلس النواب أن يجري استشارات نيابية بشأن الاختيار ويطلع رئيس الجمهورية على نتائجها، وذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة ٥٣ بعد تعديلها"(٢).

ويؤكد هذا الرأي أحمد الزين حيث يقول: "إن منطق الأمور والتفسير الصحيح وروح الدستور تفرض القول بأن مهمة الاستشارات مناطة أو ملقاة على عاتق رئيس مجلس النواب وليس على رئيس الجمهورية وأسباب ذلك كثيرة منها:

أ- إن رئيس الجمهورية هو دستورياً "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن" وبالتالي فهو رئيس سلطة ولا يمكن أن يكون في نية المشترع أن يجعل من رئيس المجلس رقيباً، على رئيس البلاد ولا يقبل اللبنانيون حتى وأن أراد المشترع ذلك جدلاً، أن يكون رئيس جمهوريتهم في موقع تشكيك من أحد.

ب- إن طبيعة الأمور تفرض أن ينقل رئيس المجلس النتائج إلى رئيس الجمهورية وليس أن ينقل رئيس الجمهورية النتائج إلى رئيس المجلس. فالدستور لا يمكن أن ينص على إلزام رئيس الجمهورية تجاه رئيس المجلس.

ج- إن المنطق المستمد من كون رئيس المجلس يتكلم باسم المجلس يفرض القول بأن رئيس المجلس هو الذي ينقل نتيجة استشارات النواب، ولا يمكن التسليم بالقول أن رئيس المجلس يعرف من رئيس الجمهورية ماذا يريد المجلس الذي يتكلم هو عنه.

د- لو سلمنا جدلاً بوجود غموض في نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ لجهة من يقوم بالاستشارات فبمجرد وجود فقرة في هذا النص تقول "يطلعه رسمياً على نتائجها" أي نتائج المشاورات – فإن كشف هذا الغموض يجب أن يتم لمصلحة رئيس الجمهورية لجهة أن يطلع هو رسمياً عليها. فتعبير رسمياً لا يمكن أن يقيد به الدستور رئيس

---

(١) د. محسن خليل "الطائفية والنظام السياسي في لبنان" الدار الجامعية ١٩٩٢ ص ٤٢٢.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري" الدار الجامعية، لا تاريخ ص ٦٢٥.

الجمهورية في تعامله مع رئيس مجلس النواب أو رئيس الحكومة أو أي مرجع آخر"[1].

ونحن نرى أن في الكلام السابق الكثير من المبالغة وذلك للأسباب التالية:

أولاً: إن نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ قد أدرج في الفصل الرابع من الدستور وتحت عنوان السلطة الإجرائية (أولاً: رئيس الجمهورية) وفي عداد الأحكام المتعلقة بكيانية رئاسة الجمهورية إما اختصاصاً أو تكليفاً. وبالتالي فإن رئيس الجمهورية هو الذي يجري الاستشارات النيابية ومن ثم يطلع رئيس المجلس رسمياً على نتائجها.

ثانياً: إن الدستور يقيد رئيس الجمهورية في الكثير من الأمور: قرارات مجلس الوزراء، الدورات الاستثنائية، المادتين ٥٨ و ٨٦... وبالتالي لماذا لا يمكن للدستور أن يقيد رئيس الجمهورية بإجراء الاستشارات ومن ثم اطلاع رئيس المجلس رسمياً على نتائجها؟

ثالثاً: إن الأهم من ذلك كله هو أنه وفقاً للعرف الدستوري، فإن رئيس الجمهورية هو الذي كان يجري الاستشارات النيابية وليس رئيس المجلس، ثم إن ما جرى تداوله في الطائف، كما أشار إلى ذلك أكثر من نائب ومنهم الرئيس الحسيني كان حول صيغ ثلاثة:

١- انتخاب رئيس الحكومة من قبل المجلس كما في مشروع دستور ١٩٤٦ الفرنسي.

٢- إجراء الاستشارات النيابية بحضور رئيس مجلس النواب. وهاتان الصيغتان رفضتا فأقرت الصيغة الواردة في الدستور احتراماً لرئيس الجمهورية، حتى لا يكون رئيس مجلس النواب رقيباً عليه أثناء إجراء الاستشارات.

النبذة الثانية: متى تبدأ مهلة الاستشارات النيابية؟

لم تحدد الفقرة الثانية من المادة ٥٣ موعداً لمباشرة إجراء الاستشارات، هل تبدأ فور استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة؟ هل تبدأ بعد أسبوع أو أشهر؟

يقول الدكتور ادمون نعيم أن من حق رئيس الجمهورية أن يأخذ بعض الوقت لإجراء مشاورات حول هذا الموضوع والتي على أثرها يتم التكليف.

---

(١) أحمد زين، السفير، تاريخ ١١/١١/١٩٩٨. العدد ٨١٥٤ ص ٢.

وأشار نعيم إلى أنه مع عدم وجود مادة دستورية تحدد الوقت، قد تمتد المشاورات بعض الوقت لكن مبدئياً وعملياً ينبغي أن يتم التكليف بعد ٢٤ ساعة من تاريخ انتهاء المشاورات النيابية أثر التداول مع رئيس مجلس النواب[١].

ويقول الرئيس الحسيني في هذا الصدد أن العرف يحتم على رئيس الجمهورية مباشرة إجراء الاستشارات إن لم يكن فوراً فبعد أيام أو أسبوع، وأن المشترع إذا لم يحدد موعداً لبدئها، فلأنه يعتبر أن من الطبيعي عندما تستقيل الحكومة أو تعتبر مستقيلة أن يباشر رئيس الجمهورية إجراء استشارات لتسمية الرئيس الذي سيكلف تأليف الحكومة ولا يعقل أن يتأخر في ذلك ويترك البلاد تحت رحمة حكومة مستقيلة لا يحق لها سوى تصريف الأعمال وبالمعنى الضيق لذلك (البند ٢ من المادة ٦٤ د.)".

ولكن أوساطاً أخرى ترى أنه لا يجوز الاعتماد على العرف لمباشرة الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة دون تحديد موعد مباشرتها، وخصوصاً بعد ما أصبحت هذه الاستشارات ملزمة لرئيس الجمهورية. وأنه كان يجوز عدم تحديد موعد لها عندما لم تكن الاستشارات ملزمة، إذ كان يحق لرئيس الجمهورية بموجب الدستور أن يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً.

فقد يحصل لاعتبارات سياسية، ولأي سبب من الأسباب، ألا يباشر رئيس الجمهورية إجراء استشارات لتسمية رئيس الحكومة إلا ساعة يشاء وأن تبقى الحكومة المستقيلة تصرف الأعمال إلى أجل غير معروف، أو إلى أن يتم التوصل إلى اتفاق على تأليف حكومة جديدة بين رئيس الجمهورية والرئيس المكلف سواء قبل التكليف أو بعده[٢].

---

(١) البيرق ١٩٩٨/١١/٢٨. العدد ١٦٣٤٠ ص ٢.

(٢) النهار تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٢١. العدد ٢٠٧٨٨ ص ٣.

يرى د. زهير شكر أن تأخر رئيس الجمهورية إميل لحود في البدء بالإستشارات النيابية (عام ٢٠٠٠)، ولقاءاته مع الرئيس رفيق الحريري أوحى بوجود نوع من الربط بين التكليف والتأليف لتجنب دخول البلاد في أزمة دستورية. الربط بين التكليف والتأليف إعتبره البعض من السياسيين والقانونيين تجاوزاً للدستور وإستهتاراً بالمجلس النيابي وتعطيلاً لقواعد النظام الديمقراطي. والواقع أن ولادة الحكومة قد تمت قبل صدور كتاب التكليف، وما حصل لاحقاً عملية توسيع فرضتها ضرورة مشاركة أكبر عدد ممكن من الكتل البرلمانية في تأليف الحكومة. والواقع أن حجة المعترضين على الربط الضمني بين التكليف والتأليف هي سياسية أكثر منها دستورية. وأن هذا الربط إنما يدخل ضمن إطار اللعبة البرلمانية ويهدف إلى تجنب الوصول إلى أزمة دستورية، خاصة وأن الإستشارات النيابية التي يجريها الرئيس المكلف هي ملزمة بإجرائها فقط والهدف منها إستئناس الرئيس المكلف بآراء الكتل البرلمانية حول الحكومة عدداً أو برنامجاً وأولويات وأن تأليف الحكومة يحتاج إلى توافق تام بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وبإمكان النواب المعترضين ترجمة إحتجاجهم بعدم تسمية الرئيس رفيق الحريري لتشكيل الحكومة.(د. زهير شكر، مرجع سابق، ص٦٥٨-٦٥٩)

لذلك أرى أنه من الضروري، إيراد نص دستوري يحدد مهلة لبدء الاستشارات، كي لا تبقى الاستشارات معلقة لفترة غير محددة. على أن يجري رئيس الجمهورية الاستشارات النيابية في مهلة أقصاها أسبوع منذ استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. إلا إذا حالت ظروف قاهرة دون ذلك، ويعود لمجلس النواب تحديد هذه الظروف القاهرة.

الفقرة الثانية: موقف الفقه الدستوري والسياسي من الاستشارات الملزمة لرئيس الجمهورية

أثار البند الثاني من المادة ٥٣ من الدستور المتعلق بالاستشارات النيابية الملزمة التي يجريها رئيس الجمهورية لتسمية الرئيس المكلف، جدلاً في الأوساط السياسية والقانونية، رتب مواقف جذرية جد متضاربة بعيد انتخاب العماد اميل لحود رئيساً للجمهورية في ١٥/١٠/١٩٩٨ وفي خضم الاهتمام بتكليف أول رئيس للحكومة في عهده[1].

ويمكن تلخيص مختلف الآراء المتعلقة بالاستشارات وإلزاميتها برأيين أساسيين:

- رأي أول يقول بأن إجراء الاستشارات ملزمة أما نتائجها فغير ملزمة.
- ورأي ثان يقول بأن الاستشارات ملزمة بإجرائها وبنتائجها.

وسنبحث هذين الموقفين في نبذتين.

النبذة الأولى: الموقف القائل بعدم إلزامية الاستشارات

يستند أصحاب هذا الرأي في حجتهم إلى أن رئيس الجمهورية ليس صندوق اقتراع، إنما له رأي في تسمية رئيس الحكومة، ولوأن الدستور أراد أن تكون الاستشارات ملزمة بنتائجها لكان تكليف رئيس مجلس الوزراء يتم مباشرة من قبل مجلس النواب.

---

(١) "من الملفت للنظر أن يكون المجلس الدستوري الغائب الأكبر في هذه القضية. بيد أن غيابه مبرر بما هو قائم في النصوص. فالمجلس الدستوري لم يخول سوى النظر بدستورية القوانين والبت بالطعون النيابية والانتخابية الرئاسية (رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب) تحديداً. وبمعنى آخر فهو لا يستطيع النظر بعملية اختيار رئيس للحكومة. كما أنه فقد اختصاص تفسير النصوص الدستورية الذي ضمن في نصوص اتفاق الطائف، حيث أن التعديل الدستوري تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠ عاد وحصره في المجلس النيابي ذاته، وكان يمكن لرأي المجلس الدستوري أن يكون مفيداً على هذا المستوى" (نقلاً عن د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٧٥). ويعتبر الدكتور سليم الحص أنه إذا كان المرجع الوحيد الصالح لتفسير نصوص الدستور هو مجلس النواب، إلا أنه ليس هناك أدنى مصلحة في عرض الموضوع عليه، لأن ذلك يمكن أن يقود إلى انقسامات طائفية ومذهبية في مجلس النواب، أقل ما يقال فيها أنها غير مضمونة النتائج. (د. سليم الحص "للحقيقة والتاريخ: تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠" شركة المطبوعات للتوزيع والنشر الطبعة السابعة ٢٠٠٢ ص ٧٣).

ويقدم أصحاب هذا الرأي حجة أخرى مستمدة من النص ذاته الذي يقول بالاستشارات، وكلمة استشارة لا تعني الإلزام، بل بيان الرأي والنصح، بالإضافة إلى استعمال كلمة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب(١).

فنائب رئيس مجلس النواب السابق ايلي الفرزلي الذي افتتح موسم السجال حيال نص المادة ٥٣ وذلك قبل أسبوعين على تسلم الرئيس لحود مهامه، اعتبر أن رئيس الجمهورية ليس مقيداً دائماً باختيار شخص ما لرئاسة الحكومة نتيجة للاستشارات التي يجريها وفقاً للفقرة الثانية لنص المادة ٥٣ من الدستور، لا سيما إذا ما توزعت أصوات النواب بصورة متقاربة على شخصين أو أكثر من المرشحين لتأليف الحكومة.

مع الإشارة إلى أن الفرزلي عدل موقفه بعد ذلك، وذهب يكرر في تصريحاته بأنه على رئيس الجمهورية أن يحترم النص الحرفي للدستور، معتبراً أن الرجوع عن الخطأ فضيلة(٢).

ثم ما لبث أن توسع النقاش ليشمل الكثير من السياسيين والقانونيين والمهتمين بهذا الشأن. فالرئيس نبيه بري ذهب في تفسير الفقرة الثانية من المادة ٥٣ أبعد مما ذهب إليه نائبه، معتبراً أن لرئيس الجمهورية الحق في تسمية رئيس الحكومة حتى ولو نال أصواتاً أقل في الاستشارات من مرشح آخر، وذلك حسب تقديره للظروف العامة في البلاد، وأن عبارة "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب" الواردة في الفقرة الثانية من المادة ٥٣ تعني أن هذا التشاور ليس من أجل الأخذ بنتائج الاستشارات الملزمة وهي لا تحتاج عندئذ إلى تشاور بل تعني اختيار رئيس الحكومة دون الأخذ بنتائج الاستشارات خصوصاً إذا لم تكن حاسمة لمصلحة أي مرشح سواء جاءت هذه النتائج لمصلحة مرشحين اثنين بالتساوي أو كان عدد أصوات النواب الذين تركوا لرئيس الجمهورية حرية الاختيار هي التي ترجح كفة مرشح على آخر(٣).

ويعتبر الدكتور عصام سليمان أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يغض النظر عن الأكثرية النيابية التي رشحت شخصاً معيناً لتأليف الحكومة، ولكنه أيضاً لا يمكنه أن يكلف أي شخصية وافقت عليها الأكثرية النيابية، لأن الأكثرية النيابية في اختيارها المرشح لرئاسة

---

(١) النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٦. العدد ٢٠٢١٠ ص ٢.

(٢) د. أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" دار الفكر العربي ٢٠٠٢ ص ١٦٤.

(٣) اميل خوري – النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٢٠١٩٤ ص ٣.

الوزراء قد تشذ عن الخط السياسي القويم، وهنا على رئيس الجمهورية، بموجب القسم الدستوري، أن يعمل على الحد من جموح التكتلات النيابية.

وإذا كانت التكتلات النيابية تتجه باتجاه لا يحقق المصلحة الوطنية فهنا يحصل تفاهم بين رئيس الجمهورية وبين رئيس مجلس النواب، وإذا اقتضى الأمر تعاد الاستشارات مرتين وثلاثاً وأربعاً حتى ترسو هذه الاستشارات على نتيجة مرضية للأكثرية النيابية، وتكون في الوقت نفسه مرضية لرئيس الجمهورية ومطمئنة له(١).

فالاستشارات النيابية تفترض عقد لقاءات بين رئيس الجمهورية والنواب، يطرح الرئيس فيها المعطيات المتوافرة لديه، التي لها علاقة بتأليف حكومة جديدة، ويتداول في شأنها مع هؤلاء النواب، ويتبادل معهم وجهات النظر في إطار الحرص على مصلحة البلاد العليا، التي ستتولى الحكومة المزمع تأليفها العمل على تحقيقها. ويتم عرض أسماء المرشحين لرئاسة الحكومة، والبحث عن الشخص الأنسب لتولي هذه المهمة ضمن المعطيات والظروف القائمة. فدور رئيس الجمورية في تسمية رئيس الحكومة المكلف دور مؤثر، لأن رئيس الجمهورية يتحمل مسؤوليات جساماً بموجب المادة ٤٩ من الدستور، ومن مهماته الأساسية توجيه الحكومة. فرئيس الجمهورية ليس بمثابة صندوق اقتراع كما يظن البعض. ولو كان الأمر كذلك لكان اعتمد مبدأ انتخاب رئيس الحكومة من قبل مجلس النواب(٢).

ويرى الدكتور شبلي الملاط أن الاستشارات النيابية المنصوص عليها في البند الثاني من المادة ٥٣ من الدستور رمزية أكثر منها فعلية، لأن الاستشارة مهما كانت ملزمة، لا تعني دستورياً شيئاً. فالاستشارات، مثلها مثل التوصيات هي غير مقيدة بحكم القانون(٣).

وكذلك يرى الدكتور محسن خليل أن الاستشارات النيابية ليس لها أية صفة إلزامية، إذ يرجع الأمر النهائي إلى إرادة رئيس الجمهورية وحده في اختيار رئيس الوزراء(٤).

---

(١) دراسة للدكتور عصام سليمان في كتاب "وثيقة الوفاق الوطني: مراجعة نقدية وطنية" المركز اللبناني للدراسات ط١ ٢٠٠٠ ص ٩٠-٩١.

(٢) المرجع السابق ص ٧١. مع الإشارة إلى أنه في الاستشارات التي أجراها رئيس الجمهورية في ٢٣/١٠/٢٠٠٠ لم تتخلل الاستشارات أية مناقشة واكتفى بسؤال النائب أو "الكتلة البرلمانية" "من ترشحون لرئاسة الحكومة؟ وبذلك يكون رئيس الجمهورية قد قيّد نفسه بأكثر مما تفرضه الفقرة ٢ من المادة ٥٣. (د. شكر مرجع سابق الهامش ص ٥٠٨). وأدت هذه الاستشارات إلى تسمية ١٠٦ نواب الحريري، وتغيب ٤ نواب فيما امتنع ١٨ نائباً عن التسمية هم: نواب كتلة "الوفاء للمقاومة" وكتلة "الكرامة والتجدد" برئاسة جورج أفرام والنائب بطرس حرب، فيما كانت للنائب نايلة معوض تسمية مشروطة ببرنامج وخطوات (جريدة النهار ٢٤/١٠/٢٠٠٠ العدد ٢٠٧٩٠ ص ١١).

(٣) د. شبلي الملاط "الرئاسة اللبنانية بين الأمس واليوم" دار النهار الطبعة الأولى ١٩٩٨ ص ٢٤-٢٥.

(٤) د. محسن خليل "الطائفية والنظام السياسي في لبنان" مرجع سابق، ص ٤٢٢.

ويؤكد الدكتور ادمون نعيم "أن الاستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، معتبراً أنه يجري في بعض الأحيان اعتماد تعابير غير واضحة، وعلى المفسر أن "يصحح" حيث يجد التباساً في التعابير، ولو اقتضى الأمر الخروج عن النصوص القانونية. وأردف أن الاستشارات التي يجريها رئيس الجمهورية هي عبارة عن "تحريات" توصلاً للشخص الذي سيكلف بتشكيل الحكومة، وأن رأي النواب غير ملزم للرئيس، بل يندرج في إطار "التحري" الذي يجوز للرئيس أن يجريه بمختلف الوسائل ومنها التشاور مع رئيس المجلس للوصول إلى القرار المطلوب(١).

ويتوسع الدكتور نعيم في تفسيره هذا القول ليقول اجتهاداً: نظرياً يمكن لرئيس الجمهورية أن يكلف "زيداً" بالتشكيل، حتى إذا كانت الأكثرية الساحقة قد سمت "عمراً" لأن المجلس يمكن أن يحاسب في جلسة الثقة. ولا يوجد أي نص أكثر من معنوي لمنع حصول مثل هذا الاحتمال. ويؤكد أن نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ المتعلق بالإلزام لا قيمة له لأن لا نص على عقوبة عند مخالفته. ففي نهاية المطاف يعتبر المثول أمام المجلس لنيل الثقة "هو الوسيلة للمعاقبة"، فإذا كلف رئيس الجمهورية شخصاً لتشكيل الحكومة لم تسمه الأكثرية النيابية، فكيف يمكن وقف مثل هذا الإجراء؟

فإلزامية الاستشارات لم تحدد عقوبة وبذلك يصبح وقف مثل هذا العمل ينتظر تشكيل الحكومة ومثولها أمام مجلس النواب فيحجب النواب الثقة عنها. وبذلك يكون النواب قد أسقطوا اسم الرئيس الذي كلفه رئيس الجمهورية ولم تسمه الأكثرية منهم.

وبذلك يرى الدكتور نعيم أن استشارات التكليف تتسم بطابع الشكلية لأن تجاوز الالتزام بنتائجها لا يمكن مواجهته إلا عندما يتكامل تشكيل الحكومة وعبر جلسة مناقشة البيان الوزاري وطرح الثقة(٢).

ويعتبر د. وليد عبلا أن التقيد بالنتيجة العددية للاستشارات في معزل عن المعطيات المحيطة بها، قد لا يعبر حقيقة عن رأي الأكثرية في مجلس النواب، بل ربما أدى إلى أزمة سياسية في حالات معينة. وللدلالة على صحة ما يقول يضرب الأمثلة التالية:

فلو فرضنا أنه بنتيجة الاستشارات رشّح ٤٠ نائباً (أ) لتشكيل الحكومة، ورشّح ٣٠ نائباً (ب)، ورشّح (٢٠) نائباً (ج) ورشّح ١٠ نواب (د) و ٨ نواب (هـ) و ٣ نواب (و)، في حين امتنع بقية النواب عن تسمية أي مرشح أو قاطع بعضهم الاستشارات. فهل هذا يعني أن

---

(١) نقلاً عن د. أحمد سرحال "دراسات ووثائق في النظام السياسي والدستوري" مرجع سابق ص ١٦٤.
(٢) السفير تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٨١٥٠ ص ٣.

رئيس الجمهورية ملزم في هذه الحالة بتكليف (أ) لمجرد انه نال عشرة أصوات زيادة عن (ب)؟ وماذا لو أن النواب العشرين الذين رشّحوا (ج)، أعلنوا خلال الاستشارات (أو بعدها) أنهم على استعداد، في حال عدم تكليف مرشحهم، التحالف مع (ب) ولكنهم يرفضون التعاون مع (أ)، ألا يصبح عدد مؤيدي (ب) في هذه الحالة (٣٠ + ٢٠) أكثر من مؤيدي (أ)؟

ويتابع د. وليد عبلا قائلاً: لنذهب في التحليل إلى أبعد من ذلك. لنفرض أنه لم يكن بين النواب الأربعين الذين رشّحوا (أ) في المثل السابق إلا أربعة أو خمسة نواب من السنّة، ألن يصور البعض (وربما بهدف افتعال أزمة) تكليف (أ) في هذه الحالة على أنه انتقاص من تمثيل الطائفة السنّية، بل ينطوي على تحدٍ لإرادة ممثليها في المجلس؟ صحيح أن رئاسة الحكومة ليست ملك طائفة معينة، هذا في المبدأ، ولكن هل تخطينا عقدة المشاركة في الحكم، وتجاوزنا بتفكيرنا وسلوكنا الحساسيات المذهبية؟ هل نسينا ما حصل عند تكليف أمين الحافظ عام ١٩٧٣؟ فلم المكابرة وعدم مراعاة واقع تركيبة المجتمع اللبناني؟[١].

ويتابع د. وليد عبلا قائلاً: إن الأمثلة التي أوردناها تدل دلالة واضحة، على أن الاستشارات النيابية ليست مجرد عملية احتساب لأصوات النواب، بل عملية سياسية معقدة، تتداخل فيها اعتبارات كثيرة، منها الشخصي كخبرة المرشحين لرئاسة الحكومة وعلاقتهم برئيس الجمهورية والنواب وارتباطاتهم السياسية، ومدى التأييد الذين يتمتعون به على الصعيد الشعبي وداخل طائفتهم (واترك مسألة الدعم الإقليمي جانباً) ومنها العام كالأولويات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي ينتظر من الحكومة العتيدة تنفيذها. وهذه الاعتبارات مجتمعة هي التي تمكن رئيس الجمهورية من إجراء المفاضلة بين المرشحين لتشكيل الحكومة وترجح كفة مرشح على آخر.

ويتابع د. عبلا: فلنترك إذاً، عملية تكليف رئيس الحكومة إلى حكمة رئيس الجمهورية وتقديره للمصلحة العامة استناداً إلى المعطيات التي يملكها وتقويمه لنتائج الاستشارات بعد التشاور مع رئيس المجلس، وليخذله النواب إذا ما تجاوز دوره أو لم يحترم إرادتهم وذلك بامتناعهم عن التعاون مع الشخص الذي يكلّفه بتشكيل الحكومة أو حجب الثقة عن الحكومة التي يؤلفها الأخير[٢].

---

(١) النهار تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢. العدد ٢٠٢١٥ ص ٢.
(٢) المرجع السابق ص ٢.

وتحت عنوان "رئيس الجمهورية، لا هو صندوق اقتراع ولا مأمور تبليغ" كتب رينيه غنطوس في صحيفة النهار "لا بد من العودة إلى اللغة وإلى المنطق حتى لا يتيه أحد في التحليل وفي التفسير وبقصد إزالة كل تبرير للاقتناعات الطائفية الدفينة التي نراها تطفو إلى سطح الجدل بين حين وآخر فلجأنا إلى المعاجم العربية فوجدنا الآتي:

"المشورة: من أشار عليه بكذا بمعنى استخراج الرأي"

"شاوره بالأمر أي طلب منه المشورة".

ولجأنا إلى المعاجم الفرنسية فوجدنا الآتي:

"Consultation: action de demander un avis, un conseil"

ومن المعلوم بوجه العموم أن المجالس الاستشارية تقترح ولا تقرر. أما من الوجهة المنطقية فالفائدة من المشورة النصح وبيان الرأي وتعطى لمن له سلطة التأمل في تلك النصائح وإقرار الحل الذي يراه ملائماً. ويتبع على مستوى المنطق أنه لو كانت للإستشارة النيابية سمة القرار لأضحت انتخاباً، وقد وجدنا أن أهل الطائف أسقطوا كلمة "انتخاب" واستبدلوها بكلمة "استشارة" فالقصد بائن والمعنى معه بائن.

ويتبع أيضاً أنه لو كانت حصيلة الاستشارات تشكل قراراً أو انتخاباً لأصبح التشاور المفروض في النص بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب بدون موضوع وبدون جدوى.

وحصيلة كل ما سبق أن لا يصبح رئيس الجمهورية "صندوق اقتراع" ومأمور تبليغ النتائج إلى رئيس مجلس النواب كما ورد في كثير من المساجلات. أما لماذا أراد أهل الطائف ودستور الطائف ترك هامش خيار إلى رئيس الجمهورية، فقد أجاب على ذلك الرئيس حسين الحسيني بتاريخ ١٩٩٨/١١/١٦ حيث قال: "على رئيس الجمهورية لما له من هالة ومكانة تتجاوز سائر الأفرقاء كبح جماح أي فريق يخرج على أصول اللعبة وقواعدها".

ونضيف إلى هذا الطرح الرفيع الموضوعية أن رئيس الجمهورية وحده المسؤول عن حماية الكيان والقواعد الدستورية والديمقراطية والسهر على ضبط اللعبة السياسية في ظل دستور مبني على التوافق والتوازن يسوس بلداً قائماً على أنظمة طائفية مغلقة.

إن رئيس الجمهورية هو وحده الذي يقسم اليمين على صون تلك المقدسات وهو الذي يتحمل تبعة الخيانة العظمى إذا امتهنت.

لذلك فإن الاستشارات النيابية الملزمة للنائب بإبداء رأيه لا تلزم رئيس الجمهورية لا بنتائج استشاراته النيابية ولا بتلك الحاصلة بينه وبين رئيس مجلس النواب"[١].

النبذة الثانية: الموقف القائل بإلزامية الاستشارات

على عكس الفريق السابق، هناك من يقول بإلزامية الاستشارات، ليس فقط بإجرائها إنما أيضاً بنتائجها.

فقد أوضح الرئيس الحسيني، وهو أحد آباء الطائف، معنى الاستشارات الملزمة حيث صرح بعد لقائه الرئيس الهراوي في ٢٣ تشرين الأول ١٩٩٦ قائلاً: إن الاستشارات النيابية هي ملزمة لتسمية رئيس الحكومة وليست شيئاً شكلياً وإلا كان يمكن للنواب أن يرسلوا إلى رئيس الجمهورية رسائل من دون أن يعطلوا له وقته"[٢].

وكذلك يرى الدكتور سليم الحص "أنه لا مجال للشك في أن المقصود بالاستشارات الملزمة أن تكون إلزامية ليس بإجرائها فحسب بل ملزمة بنتائجها أيضاً. أما تبريرنا لهذا الموقف، فيستند إلى اعتبارين على الأقل. الأول هو أن هذا ما كان فعلاً في جميع الاستشارات التي أجريت منذ اتفاق الطائف، وكانت منها خمس جولات. فلماذا الخروج عن هذا العرف هذه المرة؟ لماذا، بعبارة أخرى، لا يصح على الجولة السادسة من الاستشارات (منذ اتفاق الطائف) ما يصح على الجولات الخمس السابقة؟ والاعتبار الثاني هو أن خيار الاستشارات الملزمة اعتمد بدلاً من فكرة كانت قد طرحت على المؤتمرين في الطائف (في عام ١٩٨٩) وهي فكرة انتخاب رئيس الوزراء مباشرة في مجلس النواب، ثم أنه لا معنى عملياً لإلزامية الاستشارات إن لم تكن ملزمة بنتائجها[٣].

ويرى النائب السابق ورجل القانون نصري المعلوف، الذي لعب دوراً مهماً وأساسياً في اتفاق الطائف، أن الفقرة الثانية من المادة ٥٣ تتحدث عن إلزامية الاستشارات وعن أن رئيس الجمهورية ملزم بتسمية من ينال الأكثرية النيابية لأن عليه أن يُطلع رئيس مجلس النواب على النتائج.

---

(١) النهار ١٩٩٨/١١/٢٦ العدد ٢٠٢١٠ ص ٢٧.

(٢) نقلا عن محمود عثمان "رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف" ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط١، ٢٠٠١، ص٢٧

(٣) سليم الحص "للحقيقة والتاريخ" تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠ شركة المطبوعات للتوزيع والنشر الطبعة السابعة ٢٠٠٢ ص ٦٦.

أما لماذا أصبحت الاستشارات ملزمة، وهي كانت دائماً تحصل فلأن النواب في الطائف خصوصاً السُّنة منهم، أرادوا أن يلتزم رئيس الجمهورية بالاستشارات ولا تتكرر تجربة حكومة الرئيس أمين الحافظ أو حكومات غيرها(١).

ويؤكد الدكتور حسن الرفاعي أن رئيس الجمهورية ملزم بتكليف من نال أكثرية أصوات النواب الذين تمت استشارتهم مهما بلغ عدد هذه الأكثرية(٢).

ويفرق الدكتور حسن الرفاعي بين عبارتي "إلزامية" و "ملزمة" فهذه العبارة الأخيرة التي استعملها النص، يجزم الرفاعي، واضحة وليست بحاجة لتفسير، وأن لا معنى للجدل القائم حول ما إذا كانت الاستشارات ملزمة بإجرائها ونتائجها أم فقط بإجرائها، لأن كونها "ملزمة" يعني أنها تلزم أحداً ما، وهو هنا رئيس الجمهورية دون سواه، وبالتالي فإن نتائجها ملزمة حتماً له، ولو لم تكن كذلك لقلنا أنها إلزامية على النواب وغير ملزمة لأحد"(٣).

ويؤيد هذا الموقف الدكتور محمد المجذوب، مشيراً إلى أن "هناك دلائل عديدة تؤكد أن النتائج التي تسفر عنها الاستشارات النيابية هي الملزمة، وليس إجراء هذه الاستشارات هو الملزم. ومن هذه الدلائل:

١- أن الدستور، في صياغته، لم يعتمد تعبير الإلزام إلا في تلك المادة.

٢- أن الاستشارات، لو كانت هي الملزمة وليست نتائجها، لما تعمد المشترع القول "الاستشارات الملزمة" واكتفى بالنص على "إجراء الاستشارات" وهي الصيغة التي كان يعمل بها قبل تعديل الدستور في العام ١٩٩٠. والبرهان أن الدستور اكتفى في مواد أخرى بالنص على إجراء استشارات دون إضافة كلمة "ملزمة" فالمادة ٦٤ مثلاً، تتحدث عن صلاحيات رئيس الحكومة وتشير، في الفقرة الثانية، إلى أنه "يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة..." دون أن تقرن هذه الاستشارات بصفة الإلزام.

ولو اعترض أحدنا على هذا التفسير ورفض مبدأ المقارنة بين الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة والاستشارات لتشكيل الحكومة، لاصطدم بالسؤال التالي: هل بإمكان الرئيس الذي كلف تشكيل الحكومة أن يتقدم بالتشكيلة الحكومية إلى رئيس الجمهورية دون إجراء الاستشارات؟ والجواب هو أنه ملزم بإجرائها، مع أن النص جاء خالياً من كلمة "ملزمة" فلو

---

(١) خليل الهندي والقاضي انطوان الناشف "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس – لبنان ٢٠٠٠ ص ٢٦٨.

(٢) السفير تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٨١٥٠ ص ٣.

(٣) صحيفة الكفاح العربي تاريخ ١٩٩٨/١١/١٦ نقلاً عن الدكتور أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" مرجع سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

قصد المشترع في المادة ٥٣، إخفاء صفة الإلزام على إجراء الاستشارات لحذف كلمة "ملزمة" منها حرصاً على وحدة الصياغة القانونية[١].

ويرى الدكتور زهير شكر أن تفسير أو تطبيق أي مادة من الدستور ليس في لبنان وحسب، بل في كل الدول الديمقراطية، يخضع لأكثر من إحتمال تبعاً لتركيبة المجلس النيابي:

- فإذا كانت في البرلمان أكثرية نواب موالية لرئيس الجمهورية تصبح الإستشارات النيابية الملزمة مجرد إجراء شكلي.
- وإذا وجد في البرلمان عدد من الزعامات السنّية تتقاسم الإتجاهات النيابية يصبح لرئيس الجمهورية دوراً أساسياً في بلورة الخيار حول أحد القيادات، يساعده على إختيار رئيس الحكومة المكلف. وهنا يكون أيضاً معنى للنص الدستوري "بالتشاور مع رئيس مجلس النواب".
- وإذا وجد في البرلمان زعيم سنّي بدون منافس خرج منتصراً في الإنتخابات النيابية وأعلنت أكثرية الكتل تأييدها له لرئاسة الحكومة، حتى قبل إجراء الإستشارات النيابية يفقد رئيس الجمهورية دوره المؤثر، ويفضّل في هذه الحالة أن يسمي كل النواب مرشحهم لرئاسة الحكومة، وهذا ما حصل في تكليف الرئيس الحريري رئاسة الحكومة عام ٢٠٠٠.

ولكن يبقى في كل الأحوال أن النص الدستوري يفرض على الرئيس إجراء استشارات نيابية ملزمة. فالملزم هنا ليس إجراء الاستشارات النيابية وإلا لما كان ثمة ضرورة لإضافة كلمة ملزمة. فبدون كلمة ملزمة يكون إجراء الاستشارات النيابية أمراً ملزماً، كما هو الحال عندما يجري رئيس الحكومة المكلف استشاراته النيابية. ولذلك فإن كلمة ملزمة تعني نتائج الاستشارات النيابية، خاصة وأن العبارة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة ٥٣ تفرض على رئيس الجمهورية اطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات رسمياً[٢].

ويجزم الدكتور أحمد سرحال، أن الاستشارات النيابية ملزمة لرئيس الجمهورية. فهي لو لم تكن ملزمة لما كان من داع لتأكيد صفتها الملزمة بإضافة هذه العبارة واللازمة إلى عبارة "استشارات"، والتي لو بقيت دون هذا النعت بالملزمة لأمكن وجاز القول أنها مجرد استطلاع ووقوف على رأي النواب، واستخراج لمواقفهم دون موجب العمل أو الأخذ بها،

(١) د. محمد المجذوب "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم" منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان الطبعة الرابعة ٢٠٠٢ ص ٣٤٥-٣٤٦.

(٢) د. زهير شكر، المرجع السابق، ص ٦٥٧-٦٥٨.

بصرف النظر عن مختلف الفرضيات النظرية والمستبعدة والتي حاول البعض تسويقها وتمييز موقفه معتبراً أن الاستشارات ملزمة تارة وغير ذلك تارة أخرى[١].

ويتابع سرحال قائلاً: وعلى افتراض أن نص المادة ٥٣ فيه شيء من الغموض ويقتضي التفسير، فإن لهذا الأخير أصولاً ومبادئ يستند إليها وأساليب محددة يقتضي الركون لها. فلا بد من مراعاة، مبدأ حسن النية في التفسير، وعدم التفسير النص الذي ليس بحاجة إلى تفسير، وإعطاء الأثر النافع للنص بالتوافق مع ما تقيمه الوثيقة المعنية من نظام، أي باعتبار النص ذي هدف ومبتغى وليس مجرد نص خال من الموضوع.

وتأتلف هذه المبادئ إما بأسلوب القياس والمقارنة (par comparaison) والموازاة (par parallelisme) أو بأسلوب الحجج المتقابلة أو التفكير بالتضاد (a contrario) وبمعنى موافقة العوامل الذاتية للنص وأعماله التحضيرية مع العوامل الموضوعية التي رافقت استواء النص ومتمماته وضغطت باتجاه إقراره.

ويضيف د. سرحال قائلاً: أما على صعيد مبدأ حسن النية، فالملاحظ أن معظم الأدبيات القانونية حول هذه المسألة لم تكن مجردة من الخلفيات السياسية بل والمذهبية والنفعية المصلحية. فقد تبدّى الوضع للبعض على أنه مناسبة للعودة إلى اختصاصات قوية لرئاسة الجمهورية ومن ورائها لحضور مميز للطائفة المارونية. وعلى النقيض منه اعتبر البعض الآخر، أنه عند هذا الواقع، لا بد من الدفاع عن مؤسسة رئاسة الحكومة واستطراداً عن موقع "الطائفة السنية" في الحكم وتحت أي ظرف من الظروف.

وحيث من المتعذر العودة إلى محاضر اتفاق الطائف لاحتفاظ الرئيس الحسيني بها ورفضه نشرها لتناسبية سياسية[٢]، وبالنظر لعدم توقف المجلس النيابي في جلسة التعديل الدستوري تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ حول نص المادة ٥٣، الفقرة الثانية، وخلو المناقشات من أي مفيد أو جديد حول هذا الأمر، يصبح من الواجب استعادة الظروف التي رافقت إقرار الفقرة المذكورة في اتفاق الطائف وقراءة الاتجاهات والتيارات السياسية التي كانت سائدة في حينه. وقد سبق أن أشرنا إلى أهم تلك التيارات بالإضافة إلى فريضة احترام فهم النصوص القانونية عامة والدستورية خاصة قياساً على أصول النظام وطبيعته وجوهره وبالتوافق مع المبادئ الدستورية العامة وكون أحد النصوص يتماشى مع مجمل نص وثيقة الطائف أو الدستور ولا يخرج عنه[٣].

---

(١) د. أحمد سرحال المرجع السابق، ص ١٦٧-١٦٨.
(٢) المرجع السابق، ص ١٦٨-١٦٩.
(٣) المرجع السابق، ص ١٧١.

ويتابع د. سرحال قائلاً: "وحري عن القول من هذا المنطلق أن الدستور أعاد إلى الطبيعة البرلمانية للنظام حيويتها بأن نص صراحة على هذه الطبيعة في مقدمته ونقل السلطة الإجرائية من أيدي رئيس الجمهورية وأناطها بمجلس الوزراء كهيئة وطنية جامعة وعلى اعتبار أن الرئيس غير مسؤول بعكس الحكومة المسؤولة أمام البرلمان جماعياً وإفرادياً (المواد ١٧-٦٠ و ٦٦ من الدستور)، وحدد في بقية المواد اختصاصات الرئيس حصراً وحدّ من مداها وأشرك رئيس الحكومة في معظمها. واستطراداً أصبح من غير المنطقي ولا المتآلف مع مجمل أحكام الدستور إعطاء نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور معنى يخالف هذا التوجه ويبقي على صلاحيات الرئيس محررة ومطلقة على هذا النص كما كانت عليه قبل تعديل الطائف وإدخال النص إلى صلب الدستور[١].

ويضيف د. سرحال: وإذا كنا قد فرغنا من تقرير إلزامية الاستشارات سواء في اللجوء إلى إجرائها أو في التقيد بنتيجتها، فإنه لا ينتقص من هذا الإلزام ما طرح من افتراضات "نظرية في معظمها" على غرار توزع أصوات النواب بالتساوي أو بالتقارب بين مرشحين أو أكثر لرئاسة الحكومة كأن ينال أحدهم ٤٠ صوتاً والثاني ٣٩ صوتاً مما يعطي رئيس الجمهورية حرية التقرير والاختيار بينهم. فنحن لا ندري كيف يختار الرئيس من نال ٣٩ صوتاً ولا يختار من نال ٤٠ صوتاً؟ ولماذا يضع الرئيس الكرة في ملعبه ولا يبقيها في ملعب النواب؟! وإذا كانت المسألة شفافية سياسية وخيار لحكم في إطار ديمقراطي فالموقف واضح، وهو إلى جانب من نال الأكثرية حتى ولو كانت أكثرية صوت واحد. وألم نعتاد على استواء حكومات متأصلة في ديمقراطيتها بأغلبية صوت واحد وما قارب؟ كما يصدف أن يحصل في بريطانيا وحيث التحدث عن ديمقراطية الصوت الواحد؟ وألم ينتخب الرئيس فرنجية عام ١٩٧٠ لرئاسة الجمهورية بفارق صوت واحد؟ وهل أن اختيار رئيس الحكومة أهم من انتخاب رئيس الجمهورية؟[٢].

وأنا أرى أن الاستشارات ملزمة لرئيس الجمهورية، ليس فقط بإجرائها، إنما أيضاً بنتائجها وذلك للأسباب التالية:

---

(١) يلاحظ في هذا الصدد أن هذا التوجه في مسيرة الحكم اللبناني يخالف التيار العالمي العامل على تدعيم اختصاصات رئيس الدولة. وقد يكون في ذلك إحدى الغرابات اللبنانية وخصوصيات الحياة السياسية اللبنانية. (د. سرحال، مرجع سابق ص ١٧٢).

(٢) في حالة التساوي المطلق في الأصوات بين المرشحين، بوسع رئيس الجمهورية أن يختار من هو أكبر سناً قياساً على ما يجري في محيط الممارسات السياسية لا سيما الانتخابية منها. كما أن بوسعه، منعاً لأي إحراج أن يعيد إجراء الاستشارات النيابية توخياً لتبلور أكثرية واضحة لصالح أحد المرشحين خصوصاً عندما لا تسفر الاستشارات الأولى عن نيل أحد المرشحين الحد الأدنى من أصوات النواب الواجب لنيل الحكومة الثقة. (نقلاً عن د. أحمد سرحال المرجع السابق – ص ١٧٢-١٧٣).

أولاً: إن إيراد كلمة ملزمة في نص المادة ٥٣ تعني أنها تلزم أحداً ما، وهو هنا رئيس الجمهورية، فأحكام الدستور لا يمكن أن تتضمن جملاً أو عبارات لا معنى لها.

ثانياً: إذا كان رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري ١٩٩٠، ومنذ عام ١٩٤٣، تقيد بنتائج الإستشارات العرفية (وإن كان في بعض الأحيان لم يتقيد بالإستشارات، لا من حيث الشكل ولا من حيث المضمون، كما رأينا في القسم الأول) فهل يجوز بعد تقنين هذا العرف ألاّ يأخذ بنتيجتها، خصوصاً أن تعديل الطائف قيد صلاحيات رئيس الجمهورية؟.

ثالثاً: ليس من مصلحة رئيس الجمهورية وهو حامي الدستور والمؤتمن على حماية المؤسسات وتأمين استقرارها أن يفرض إرادته على إرادة الأكثرية النيابية، فيزج نفسه والبلاد في أزمة دستورية، لأن تحدي الأكثرية النيابية لا يجدي نفعاً، لأن باستطاعتها إذا ما كانت متماسكة وبقيت على موقفها، أن ترفض التعاون مع من لم ترشحه هي لتشكيل الحكومة. ثم يمكنها أن تحجب الثقة من الحكومة التي تشكل خلافاً لإرادتها عندما تتقدم من مجلس النواب لنيل الثقة وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٦٤[١].

رابعاً: إن تقرير إلزامية الاستشارات لا يجعل من رئيس الجمهورية مجرد صندوق اقتراع، فهو بإمكانه خلال الاستشارات مناقشة النواب خياراتهم وإبداء وجهة نظره في من يقترحون، وإقناعهم بشخص معين، ولكن عندما يقول النواب كلمتهم تكون العبرة في النهاية لهذه الكلمة الملزمة لرئيس الجمهورية.

خامساً: إن الممارسة العملية منذ اتفاق الطائف، دلّت على أن رئيس الجمهورية، يلتزم بحصيلة الاستشارات، حتى أن الرئيس لحود في خضم أزمة التكليف عام ١٩٩٨، لم يتصرف بأصوات النواب الذين فوضوه الاختيار بدلاً عنهم، ولم يحتسبهم أو يجيّرهم لصالح أي من الأشخاص المسمين لرئاسة الحكومة.

---

(١) نذكر بما حدث في فرنسا سنة ١٨٧٧ عندما اقال الرئيس "مكماهون" وزارة "جول سيمون Jules Simon" وكانت مؤيدة من أغلبية أعضاء مجلس النواب الفرنسي، وعين مكانها وزارة من الأقلية برئاسة "بروجلي فورتو Broglie Fourtou" ولجأ بواسطة هذه الوزارة الجديدة إلى حل مجلس النواب بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ (وذلك طبقاً للأوضاع الدستورية المقررة في دستور سنة١٨٧٥) وقامت الوزارة بإجراء الانتخابات وكانت نتيجتها انتصار الأغلبية القديمة بشكل واضح. وإزاء هذه النتيجة اضطر الموقف استقالة وزارة "بروجلي" وتولت الأغلبية الحكم برئاسة المسيو "روشبويه Rochebouet". وأدى استخدام حق الحل بهذه الطريقة إلى حرج شديد لموقف رئيس الجمهورية مكماهون وتزعزع مركزه وانتهى به الأمر إلى الاستقالة بعد فترة قصيرة. وبعد هذه التجربة القاسية لم يحاول أحد من رؤساء الجمهوريات في فرنسا استخدام حق الحل خشية تكرار مثل هذا الموقف سالف الذكر. (نقلاً عن د. محمد كامل ليله "النظم السياسية" – دار الفكر العربي – ١٩٦٣ ص ٨٧٨؛ د. السيد صبري "مبادئ القانون الدستوري" المطبعة العالمية – ط٤ – ١٩٤٩ ص ١٩٢-١٩٣).

يجب الإشارة أخيراً إلى عدم وضوح نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣، ووجود بعض الالتباس الناتج عن التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب. فإذا كانت الاستشارات ملزمة بنتائجها فما هي ضرورة التشاور؟

إن الدستور لم يفرض على النواب تسمية شخص محدد، وبالتالي فإن لهم حق تفويض رئيس الجمهورية بتسمية من يراه مناسباً وقادراً على تأليف حكومة منسجمة ومتضامنة، وبذلك يصبح ثمة معنى للتشاور عندما لا تحسم أكثرية محددة اسم الرئيس المكلف. فلو افترضنا أن ٤٠ نائباً سمّوا (أ) و ٣٠ نائباً سمّوا (ب) والباقي اي ٥٨ فوضوا رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير غير ملزم بتسمية (أ) ويمكنه، على ضوء التشاور مع رئيس المجلس أن يسمي (ب). أما إذا سمّى ٦٥ نائباً (أ) و ٦٣ نائباً (ب) فإن رئيس الجمهورية ملزم بتكليف (أ).

رئيس الجمهورية اميل لحود حسم الأمر إثر انتخابات عام ٢٠٠٠ بقوله أنه يرفض التفويض، وأنه سيكلف من تسميه الأكثرية النيابية. إنما موقف الرئيس لحود هو موقف سياسي ناتج عن اكتساح الحريري النيابي لبيروت، وبالتالي من ضرورة تسميته باعتباره الممثل الأول للسنّة في لبنان.

من هنا نرى أنه في ضوء نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور، تكون نتائج الاستشارات النيابية إلزامية وملزمة لرئيس الجمهورية في آن واحد عند تكليف رئيس الحكومة، وذلك على رغم تناقض الطابعين التشاوري والاستشاري مع الطابع الإلزامي.

وفي فرنسا، بعد أن كان مشروع دستور ١٩ نيسان ١٩٤٦ ينص في مادته ٥١ على أن "الجمعية الوطنية تنتخب رئيس مجلس الوزراء" فإن الدستور الصادر في ٢٧ تشرين الأول ١٩٤٦ نص في المادة ٤٥ على أن "رئيس الجمهورية في بداية الدور الاشتراعي وبعد إجرائه الاستشارات التقليدية، يعين رئيس مجلس الوزراء".

Article ٥١- l'Assemblée nationale élit le président du conseil des ministres conformément aux articles ٧٦ et ٩٤(١).

Article ٤٥- Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du conseil(١).

---

(١) Pierre pactet "Textes de droit constitutionnel" ٤ème édition L.G.D.J., sans date, p. ٢٧٨

الفقرة الثانية: إصدار بيان التكليف وسحبه

يتولى رئيس الجمهورية إصدار بيان التكليف الذي يحدد اسم رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بصفة منفردة. ولكن السؤال الذي يطرح هنا: هل بإمكان رئيس الجمهورية أن يسحب بيان التكليف؟

هذا ما سوف نبحثه في نبذتين.

النبذة الأولى: يصدر رئيس الجمهورية بيان التكليف منفرداً

نصت الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ على أن "يصدر [رئيس الجمهورية] مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً". وهذا أمر منطقي يتوافق مع الواقع العملي من ناحية وتطبيقاً لما جرى عليه العمل في غالبية الدول البرلمانية من ناحية ثانية.

فمن ناحية، نجد أن منطق الأمور وطبيعة سيرها في الواقع العملي تتطلب أن يقوم رئيس الجمهورية بتحديد إسم رئيس الوزراء الجديد. وفي هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية المرسوم الخاص بتسميته، ويوقع عليه بمفرده، لأنه لا يوجد رئيس وزراء يقوم بالتوقيع بجوار توقيعه، حيث يكون المنصب خالياً في هذه اللحظة، وذلك كإستثناء على القاعدة العامة في النظام البرلماني التي توجب قيام رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتوقيع بجوار توقيعات رئيس الجمهورية.

ومن ناحية ثانية، فإن العمل يجري في النظام البرلماني كما رأينا، على قيام رئيس الدولة بتحديد الشخص الذي تسند إليه رئاسة الوزارة، وعادة ما يكون زعيم حزب الأغلبية، أو شخصاً يتمتع بتأييد الأغلبية البرلمانية(٢).

تجدر الإشارة هنا إلى أن المعمول به في لبنان، قبل وبعد الطائف، هو إصدار بيان بالتكليف، لأن المرسوم يصدر عندما يتم تشكيل الحكومة وليس عند التكليف. وأيضاً العادة كانت مرعية في الجمهورية الفرنسية الثالثة بأن يأتي التكليف، بشكل كتاب يوجهه رئيس الجمهورية إلى الرئيس المكلف(٣).

والسؤال الذي يطرح هنا: متى يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر بيان التكليف؟

---

(١) Ibid p.٢٧٨ et Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper "Droit constitutionnel" ٢٣ème édition L.G.D.J. Paris ١٩٩٣ p. ٣٩٠

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٩١.

(٣) د. ادمون رباط "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" مرجع سابق ص ٧٨١.

يرى الدكتور ادمون نعيم أن الدستور لا يحدد وقتاً معيناً لتكليف الرئيس المكلف تأليف الحكومة الجديدة، وأن من حق رئيس الجمهورية أن يأخذ بعض الوقت لإجراء مشاورات حول هذا الموضوع والتي على أثرها يتم التكليف.

وأشار نعيم إلى أنه مع عدم وجود مادة دستورية تحدد الوقت قد تمتد المشاورات بعض الوقت لكن مبدئياً وعملياً ينبغي أن يتم التكليف بعد ٢٤ ساعة من تاريخ إنتهاء الإستشارات النيابية، إثر التداول مع رئيس مجلس النواب. [١]

وينص بيان التكليف في لبنان على ما يلي:

"عملاً بأحكام البند (٢) من المادة ٥٣ من الدستور، وبعد أن تشاور فخامة رئيس الجمهورية مع دولة رئيس مجلس النواب إستناداً إلى الإستشارات النيابية التي أجراها فخامته بتاريخ ... والتي أطلعه على نتائجها رسمياً بتاريخ... إستدعى فخامة الرئيس عند الساعة... من يوم... الواقع فيه... دولة الرئيس... وكلفه تشكيل الحكومة الجديدة". [٢]

النبذة الثانية: هل يحق لرئيس الجمهورية أن يسحب التكليف؟

إذا كان رئيس الجمهورية، كما سبق وقلنا، ينفرد في إصدار بيان تكليف رئيس الحكومة، فهل يستطيع أن يسحب هذا التكليف؟ وإذا كان الجواب بالإيجاب فما هي المدة التي عند اقتضائها يحق لرئيس الجمهورية أو للأكثرية النيابية طلب سحب التكليف؟

يرى الدكتور ادمون نعيم أن الدستور لا يحدد مهلة واضحة لحسم الإشكال الدستوري الذي ينتج عن استمهال رئيس الحكومة بتكليف حكومته. ويشير إلى أن الحق يعود لرئيس الجمهورية بتكليف شخص آخر بتأليف الحكومة، من دون إجراء استشارات جديدة إذا رأى أن الفترة الزمنية لامتناع رئيس الحكومة المكلف تطول بشكل يهدد المصلحة العامة، ومصلحة البلاد. ويضيف نعيم أن لرئيس الجمهورية الحق باستدعاء رئيس الحكومة المكلف ومعرفة سبب تأخره بتشكيل الحكومة وتقدير الأسباب إذا كانت مرتبطة بالمماطلة، عندها يحق له تحويل التكليف إلى غيره إذا رأى أنه يحوز الثقة ويستطيع رئيس الجمهورية في بيان التكليف الثاني أن يحدد الأسباب التي دعته لذلك[٣].

---

(١) البيرق تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٨، العدد ١٦٣٤٠ ص ٢.

(٢) نقلاً عن محمود عثمان "دور رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف"، شركة المطبوعات والتوزيع والنشر"، ط١، ٢٠٠١، ص٢٦.

(٣) الديار تاريخ ١٩٩٨/١١/٣٠. العدد ٤٠٢٢ ص ٣. يمكن القبول برأي د. نعيم لو كان تأليف الحكومة مرتبط بقرار رئيس الحكومة فقط بحيث تنحصر صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار مرسوم تأليف الحكومة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

فالطائف والدستور المعدل بموجبه لم يحددا مهلة لرئيس الحكومة المكلف ليقوم خلالها بتأليف الحكومة. فقد ينفق الرئيس المكلف وقتاً طويلاً دون أن ينجز تأليف الحكومة، ودون أن يعتذر، خاصة إذا كان على خلاف مع رئيس الجمهورية كما حصل مثلاً إبان تشكيل الحكومة الحريرية الثالثة[١].

ويعلل الرئيس الحسيني عدم النص على مهلة للتأليف بأن "من حق الأكثرية النيابية التي سمت في الاستشارات الرئيس الذي سيكلف تأليف الحكومة، أن تعيد النظر في موقفها إذا تعذر عليه التأليف واستمر في محاولته وقتاً طويلاً وذلك بتوقيع عريضة تطلب فيها إجراء استشارات جديدة لتكليف سواه"[٢]. وهذا أمر منطقي، احتراماً للمادة /٥٣/ ولنيّة المشرع الدستوري في عدم تفرد رئيس الجمهورية في التكليف.

ومن المعلوم أن المشروع الذي أعده في بيروت الرئيسان حسين الحسيني وسليم الحص، لمناقشته في اجتماعات الطائف، كان قد لحظ تحديداً زمنياً لفترة التأليف بمدة شهر للرئيس المكلف. فإذا فشل في تشكيل الوزارة خلال الشهر يمنحه رئيس الجمهورية أسبوعين إضافيين، فإذا لم ينجز خلالهما تأليف الحكومة كلف، في هذه الحالة، رئيس جديد عن طريق الانتخاب[٣].

بيد أن الاقتراح اصطدم بتحفظ من الرئيس صائب سلام، وحجته أن تحديد مهلة للتكليف يشكل تعرضاً للرئيس المكلف، وتالياً لمقام رئاسة مجلس الوزراء.

إن عدم النص على تحديد مهلة للرئيس المكلف كي يؤلف الحكومة، يعتبر ثغرة خطيرة، وينبغي سدها، إما بتحديد مهلة للرئيس المكلف كي يؤلف الحكومة أو اعتماد رأي الرئيس الحسيني القائل بأن البند ٣ في المادة ٦٩، يحسم قضية التكليف. وهذا البند ينص على أن: "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

وهذا يعني أنه يحق لمجلس النواب أن يلتئم ويحسم موضوع التكليف إذا طال ولم يتم التوصل إلى تأليف حكومة جديدة لأي سبب من الأسباب[٤].

وعليه نقول أنه لا يحق لرئيس الجمهورية أن يسحب بيان التكليف إلا إذا طلبت ذلك الأكثرية النيابية، وإلا ما هي المعايير التي يعتمدها رئيس الجمهورية؟

---

(١) تجدر الإشارة هنا إلى أن الرئيس عمر كرامي استمر أكثر من ٦ أسابيع دون أن يتمكن من تأليف الحكومة، مما أدى إلى تقديم اعتذاره عن قبول التكليف في نيسان ٢٠٠٥، وكذلك الرئيس فؤاد السنيورة استمر حوالي ٣ أسابيع حتى تمكن من تأليف الحكومة في تموز ٢٠٠٥.

(٢) اميل خوري النهار ٧ تشرين الأول ١٩٩٦ نقلاً عن محمود عثمان، مرجع سابق ص ٣٠.

(٣) محمود عثمان، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٤) اميل خوري النهار تاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٠. العدد ٢٠٧٨٨ ص ٣.

الفصل الثاني: دور رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس الحكومة بعد التعديل الدستوري ١٩٩٠

تحدثنا في القسم الأول من رسالتنا، عن غياب الدور الدستوري لرئيس المجلس النيابي في اختيار رئيس الحكومة، إلا أنه رغم ذلك كان له دوراً سياسياً يسمح له بلعب دور المستشار لرئيس الجمهورية عند اختيار رئيس الحكومة، وذلك بصفته ممثلاً لإحدى الطوائف الكبرى. أما بعد التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ فقد تعزز دور رئيس المجلس النيابي، بعد أن أعطته المادة ٥٣ الحق في الاطلاع على نتائج الاستشارات رسمياً من رئيس الجمهورية والتشاور معه قبل صدور بيان التكليف.

كما أن دوره المستمد من تمثيله لإحدى الطوائف ومن قوة شخصيته لا يقلا شأناً عن دوره الدستوري في اختيار رئيس الحكومة.

الفقرة الأولى: تعزيز دوره دستورياً في تسمية الرئيس المكلف

طرحت في مؤتمر الطائف فكرة حضور رئيس مجلس النواب الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية، ولكنها استبعدت في النهاية باعتبار أنها تمس بمركز رئيس الجمهورية، وحتى لا تكون الاستشارات النيابية بمثابة انتخاب لرئيس الحكومة المكلف، بحيث ينحسر كثيراً الهامش المعطى لرئيس الجمهورية في التشاور مع النواب حول المواصفات العامة للرئيس العتيد التي تتطلبها الظروف مما يشكل نوعاً من الإيحاء والتوجيه للنواب في تسمية من يريدونه رئيساً للحكومة.

ولذلك اقتصرت صلاحية رئيس مجلس النواب في موضوع تسمية الرئيس المكلف على وجوب تشاور رئيس الجمهورية معه بعد اطلاعه على نتائج الاستشارات النيابية الملزمة[١].

ويرى الرئيس بري أن ثمة فصل قاطع بين اطلاع رئيس الجمهورية رئيس المجلس رسمياً على نتائج الاستشارات الملزمة، وتشاوره معه تمهيداً للتسمية. وهو فصل يميز وظيفة التشاور عن وظيفة الاطلاع المحدودة الأثر والمكتفية بأخذ العلم رسمياً بنتائج الاستشارات.

---

(١) د. زهير شكر "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" مرجع سابق ص ٥٠٨-٥٠٩.

في الحالة الأولى يطلع رئيس المجلس على المعطيات التي تكونت لدى رئيس الجمهورية عن مواقف النواب الناشئة من استشارات ليست في رأيه تصويتاً.

أما في الحالة الثانية فإن مسؤولية رئيس المجلس تكون مضاعفة لأن اجتماعه برئيس الجمهورية للتشاور سيرتب اتخاذ رئيس الجمهورية قراره بتحديد اسم رئيس الحكومة المكلف[1].

لذلك سنبحث هذين الموضوعين في نبذتين.

النبذة الأولى: اطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات الملزمة

من مظاهر تقوية موقع رئيس المجلس النيابي، إلزامية اطلاعه على الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية في معرض استشاراته لتكليف رئيس الحكومة بتشكيل الوزارة وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٥٣.

فبعدما كان رئيس الجمهورية يكلف إحدى الشخصيات الإسلامية السنية بتشكيل الحكومة وفقاً لاستشارات نيابية غالباً ما تكون شكلية، باتت الاستشارات ملزمة لرئيس الجمهورية وملزمة له باطلاع رئيس المجلس عليها، أي بعبارة أخرى، لقد أصبح رئيس مجلس النواب شريكاً فعلياً لرئيس الجمهورية في آلية التكليف، الأمر الذي يساعد إلى حد كبير في توطيد العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب من جهة وأعضاء المجلس النيابي الذين أبدوا رغبتهم في تكليفه من جهة أخرى[2].

في حين يرى الدكتور حسن الرفاعي أنه لا دور في المطلق لرئيس مجلس النواب في عملية الاستشارات.

ويرى أن دور الاطلاع على الاستشارات الذي أعطي لرئيس المجلس لا يطبق وأن كلمة "التشاور" لا معنى لها ويجب أن تقرأ الفقرة من دون هذه الكلمة.

---

(١) نقولا ناصيف – النهار – تاريخ ١٩٩٨/١١/١٢، نقلاً عن الهندي والناشف "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" مرجع سابق ص ٢٥٨.

(٢) دراسة للدكتور خليل حسين في كتاب الهندي والناشف – مرجع سابق ص ٥٢. تجدر الإشارة إلى أن كلمة الاطلاع تعني معرفة رئيس مجلس النواب بنتيجة الاستشارات، ولقد جرت العادة على تدوين محضر باجتماع رئيس الجمهورية بالنواب أثناء الاستشارات يتم فيه جمع الأصوات التي نالها المرشحون، واطلاع رئيس المجلس على المحضر مهم جداً لمنع أي استنسابٍ في الاحتساب وللالتزام بدقة بنتيجة الاستشارات.

ويتوافق الدكتور ادمون نعيم مع الرفاعي في اعتبار دور رئيس مجلس النواب في الاستشارات يقتصر على دور "الشاهد" إلا أن الدكتور نعيم يرى أن الشهادة تعطي رئيس المجلس إمكان إعلام الهيئة العامة لمجلس النواب نتيجة الاستشارات كما اطلع عليها، وبذلك يمكن أن يقول "اللهم أني قد شهدت" إذا ما أراد ذلك[١].

ويبيّن الدكتور أحمد سرحال أن رئيس الجمهورية ملزماً بالتداول في موضوع ونتائج الاستشارات مع رئيس مجلس النواب. هذه النتائج التي من المفترض أن يطلع عليها هذا الأخير بصورة رسمية – عادة بعد دعوته لزيارة القصر الجمهوري لهذه الغاية عند الانتهاء من استشارات النواب وبتزويده خطياً أو شفهياً بحصيلتها رقمياً[٢].

ويؤكد الدكتور زهير شكر أن اطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات النيابية لا يكتسب أهمية إلا إذا تحقق شرطان:

الأول هو حضور رئيس المجلس الاستشارات، والثاني هو تسمية النواب مرشحهم لرئاسة الحكومة وعدم ترك الحرية لرئيس الجمهورية[٣].

أما في فرنسا فقد نصت المادة ٩٤ من مشروع دستور ١٩ نيسان ١٩٤٦ على أن "رئيس الجمهورية بعد الاستشارات التي يجريها، يبلغ إلى رئيس الجمعية الوطنية أسماء المرشحين لرئاسة مجلس الوزراء".

Article ٩٤ – le président de la République, après les consultations d'usages, communique au président de l'assemblée nationale les noms des candidats à la présidence du conseil des Ministres[٤].

أما في دستور ١٩٤٦، فقد ألغي دور رئيس الجمعية الوطنية في الاطلاع على نتائج الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية.

النبذة الثانية: تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب قبل صدور بيان التكليف

---

(١) أحمد الزين، السفير ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٨١٥٠ ص ٢.
(٢) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٦٧.
(٣) د. زهير شكر، المرجع السابق ص ٦٥٧.
(٤) Pierre Pactet "Textes de droit constitutionnel" ٤ᵉ éd. L.G.D.J. sans date. P. ٢٨٢.

ألزم البند الثاني من المادة ٥٣ رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب. وقد تعددت الآراء حول دور رئيس المجلس في هذا المجال. فمن قائل أن دور رئيس المجلس هو بمثابة آلة حاسبة يمكن أن تترجم الأرقام إلى أسماء، إلى قائل أنه شريك كامل في هذا الاختيار.

يرى البعض أن صلاحية التشاور هذه، هي نتيجة للنص على إلزامية الاستشارات النيابية. فلو كان النواب ملزمين مثلاً بالإعلان عن الاسم الذي اقترحوه لتشكيل الحكومة لما كان من مبرر لاطلاع رئيس المجلس على نتائج هذه الاستشارات الملزمة. بينما يرى البعض الآخر أن هذه الاستشارات هي نوع من أنواع التحريات التي يجريها رئيس الجمهورية مع رئيس المجلس كما مع النواب من أجل معرفة الشخص الذي يمكنه الحصول على الثقة عند المثول بحكومته أمام المجلس[1].

ويرى الرئيس بري أنه يترتب على اجتماع رئيسي الجمهورية والمجلس توصلهما إلى اعتبارات محددة، توجب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية، بالتزامن وتشاوره مع رئيس البرلمان، اختيار المرشح الأنسب في معزل عن نتائج الاستشارات النيابية وعن عدد الأصوات التي نالها أي من المرشحين المحتملين.

إذ ذاك تصبح المعطيات والمعلومات المتوافرة لدى رئيس الجمهورية هي المعيار الضروري في الاختيار، تجاوزاً لنتائج الاستشارات لجهة مواصفات المرحلة والأوضاع الداخلية ومقومات المعالجات المطلوبة (محلياً وخارجياً). فتأتي تسمية الرئيس المكلف – وإن كان صاحب الأصوات الأقل عدداً – على قاعدة هذا المعيار فقط، مضافاً إليها العامل الشخصي الذي من شأنه إتاحة المجال أمام حصول تعاون مثمر ومنتج بين رئيسي الجمهورية والحكومة.

وفي جانب آخر من هذه المسألة، فإن تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس المجلس يرخي ظلاله أيضاً ليس على توصلهما إلى اختيار الرئيس المكلف فحسب، بل كذلك على اطلاع رئيس البرلمان بدور إضافي يقضي بتوفير الظروف الملائمة لإنجاح هذا الاختيار داخل مجلس النواب تحديداً، من خلال استقطاب الغالبية النيابية إلى قرار رئيس الجمهورية عند مثول الحكومة أمامه لنيل الثقة بها.

---

(١) الديار ١٩٩٨/١/١٥. العدد ٣٧٥٢ ص ٢.

بطريقة ما يسلم الرئيس بري بدور رئيس مجلس النواب كشريك في التسمية في حدود التشاور الذي يجريه معه رئيس الجمهورية على موضوع تحديد الاسم، لا الأخذ بنتائج الاستشارات النيابية الملزمة[١].

ويرى الدكتور حسن الرفاعي أنه لا دور في المطلق لرئيس مجلس النواب في عملية الاستشارات. أما كلمة "التشاور" فلا معنى لها ويجب أن تقرأ الفقرة من دون هذه الكلمة. ولكنها موجودة ولا تستطيع حذف كلمة من الدستور بمثل هذه السهولة.

ويتابع قائلاً: إن مسألة "الإلزام والتشاور" لا حل لها، وأنا أرى أن النص يتناقض مع نفسه، فلا أعرف كيف يمكن تطبيقه. وفي كل الأحوال اعتبر أن كلمة بـــ "التشاور" غير موجودة في نص المادة ٥٣ من الدستور[٢].

في حين يرى الدكتور زهير شكر أن أحكام الدستور لا يمكن أن تتضمن جملاً أو عبارات لا معنى لها، فإن تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب يمكن أن يكون في حدوده الدنيا أجراءاً بروتوكولياً، ويمكن أن يكون عملاً ضرورياً ومفيداً في ظل أوضاع سياسية متأزمة وأمام وجود خيارات متعددة ومرشحين كثر لرئاسة الحكومة. ونعتقد أن نية المشترع الدستوري هي في هذا الاتجاه.

ففي الحالة التي يوجد فيها أكثرية نيابية واضحة حول مرشح، يضعف دور كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب من الناحية الدستورية، وهو يقوى ويزداد قوة مع تزايد الخيارات وتعدد التيارات السياسية[٣].

إن عملية الاستشارات النيابية والتشاور مع رئيس مجلس النواب، ما كانت لتوجب دستورياً لو أن نظامنا الانتخابي يقود، كما في الديمقراطيات الغربية، إلى انبثاق أكثرية وأقلية من الانتخابات النيابية العامة والتي تفضي إلى تكليف زعيم الأكثرية تأليف الحكومة.

لذا، فإن تشرذم مجلس النواب في تجربتنا الديمقراطية تعود إلى نشوء كتل نيابية متعددة، الأمر الذي يفرض على رئيس الجمهورية التشاور مع رئيس مجلس النواب لاستخلاص اتجاه أكثرية النواب من أجل تسمية رئيس الحكومة المكلف.

وفي كل الأحوال ينبغي ألا يتعارض هذا التشاور مع نتائج الاستشارات الملزمة، وإلا فأي مغزى لإجرائها إذا قضى هذا التشاور إلى إطاحتها برمتها وطرح خيارات أخرى

---

(١) نقلاً عن كتاب الهندي والناشف، مرجع سابق ص ٢٥٩.
(٢) أحمد زين – السفير – تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٨١٥٠ ص ٢.
(٣) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٥٠٩.

مفاجئة؟ وعلى أي حال فإن مشاركة رئيس المجلس النيابي في آلية تكليف رئيس الحكومة، هي من الأمور التي ساهمت في تعزيز موقع رئيس المجلس، بحيث جعلت منه محوراً أساسياً في الحياة السياسية اللبنانية.

الفقرة الثانية: الدور الفعلي لرئيس مجلس النواب في الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة

إذا كان النص الدستوري قد سمح لرئيس المجلس النيابي، أن يلعب دوراً في آلية تكليف رئيس الحكومة، وذلك استناداً إلى البند الثاني من المادة ٥٣ من الدستور، فإن الدور الذي يسمح له الواقع السياسي بممارسته استناداً إلى تمثيله لإحدى الطوائف الكبرى، إضافة إلى قوة شخصيته ساهما أيضاً في تعزيز دوره أكثر. وهذا ما سنبحثه في نبذتين.

النبذة الأولى: الدور الفعلي لرئيس مجلس النواب المستمد من تمثيله لإحدى الطوائف والواقع السياسي اللبناني

إن الصلاحيات الدستورية المناطة برئيس مجلس النواب على أهميتها لا تعطينا فكرة واضحة عن الدور الفعلي والفاعل الذي يمارسه بحيث يجعل منه أحد أبرز أقطاب الحياة السياسية في لبنان[١].

فرئيس المجلس ينتمي عرفاً إلى الطائفة الشيعية، أي إلى الطائفة التي تمثل، مع طائفتي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة إحدى كبرى طوائف البلاد. وقد بدأت هذه الطائفة تطالب بزيادة نسبة مشاركتها في الحياة السياسية منذ بروز مؤسس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى السيد موسى الصدر، ومن الأمور التي بدأت الطائفة الشيعية تطالب بها، زيادة ولاية رئاسة المجلس.

فبعد أن كانت مدة ولاية رئيس المجلس ونائبه سنة واحدة من تشرين إلى تشرين، مما كان يضطره في الغالب إلى تقديم الولاء لرئيس الجمهورية كما سبق ورأينا في القسم الأول من رسالتنا، اقترح مشروع وثيقة الوفاق الوطني أن تمدد ولاية رئيس المجلس لسنتين بدل السنة الواحدة مما يعطي لرئاسة المجلس الاستقرار الذي يمكنها من بعض الاستقلالية، في حين اقترح المؤتمرون أن تكون ولاية الرئيس، كما هي الحال في أغلبية بلدان العالم ذي

---

(١) د. زهير شكر – المرجع السابق – ص ٤٩٧.

الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، طيلة ولاية المجلس نفسه، أي أربع سنوات. وتسوية بين الاقتراحين رست الحلول على اقتراح وسط قوامه انتخاب رئيس المجلس ونائبه لمدة ولاية المجلس مع إمكان طلب تنحيته بعد سنتين من قبل ثلثي أعضاء المجلس بمبادرة من عشرة نواب على الأقل[١] وذلك وفقاً للمادة ٤٤ من الدستور.

فوثيقة الطائف حرصت على تعزيز دور رئاسة المجلس وتحريرها من هيمنة السلطة التنفيذية وتحديداً من هيمنة رئيس الجمهورية، أسوة بالأنظمة البرلمانية التقليدية، وقد جاء ذلك تكريساً لقناعات وتوجهات داخلية وعربية ودولية لتعزيز مشاركة الطائفة الشيعية في النظام السياسي اللبناني.

إن تعديل ولاية رئيس المجلس النيابي لجعلها طيلة مدة ولاية المجلس النيابي، انعكس على موقعه وممارسة صلاحياته، مما سمح له بأن يلعب دوراً محورياً في الحياة السياسية اللبنانية.

وبطبيعة الحال، فإن خصوصيات النظام اللبناني، وأهمها اعتماد الديمقراطية التوافقية الطوائفية، وغياب الأحزاب السياسية أو بالأحرى ضعف وجودها في البرلمان، تفرض دوراً مميزاً لرئيس مجلس النواب في الحياة السياسية اللبنانية بما فيها عملية اختيار رئيس الحكومة[٢].

النبذة الثانية: الدور الفعلي لرئيس المجلس النيابي المستمد من قوة شخصيته

رأينا في القسم الأول من رسالتنا، أنه رغم عدم سماح النص الدستوري لرئيس المجلس بالمشاركة في اختيار رئيس الحكومة، حيث حصرت المادة ٥٣ قبل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، هذه الصلاحية بيد رئيس الجمهورية بقولها: "إن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم..." إلا أن رؤساء المجالس النيابية لعبوا دوراً في عملية اختيار رئيس الحكومة بحيث كان رئيس المجلس المستشار الأول لرئيس الجمهورية عند اختيار رئيس الحكومة وذلك بما وفره لهم مبدأ المشاركة تطبيقاً للصيغة

(١) د. البير منصور "الانقلاب على الطائف" دار الجديد طبعة أولى ١٩٩٣ ص ٤٥-٤٦.
(٢) د. زهير شكر – المرجع السابق – ص ٤٩٧. نشير هنا إلى أنه أطلق على دور رئيس المجلس عدة تسميات منها "ضابط الإيقاع" بين السلطتين التشريعية والتنفيذية و "صمام الأمان" والبعض أعطاه اسم "الحكم" الذي يحاول تسوية الأمور وفق قواسم مشتركة لا بد من أن تصب في المصلحة العامة في نهاية الأمر. إن هذا الدور انتقده البعض واعتبره وجهاً من وجوه "الترويكا" التي كما يقول الدكتور زهير شكر أنها في الغالب قد نشأت وتعزّزت كمؤسسة سياسية–طائفية وليس دستورية فرضتها التوازنات الطائفية والإصلاحات الدستورية وغياب الأحزاب السياسية. (د. شكر – مرجع سابق ص ٣٦٧).

اللبنانية، بالإضافة إلى شخصية كل منهم التي مكنتهم من لعب دوراً مميزاً في عملية اختيار رئيس الحكومة.

فرئيس المجلس يجمع في شخصه وموقعه سلطات ورموزاً عدة: تمثيل إحدى كبرى الطوائف في البلاد، الثبات في موقع محصن مدة ولاية المجلس.. هذه القواعد، مضافة إلى أخرى، تيسرت للرئيس بري مثل رئاسة كتلة نيابية كبيرة وتأييد قوة إقليمية أساسية، جعلت من موقع رئاسة المجلس، في ظل الصراع داخل مؤسسة مجلس الوزراء بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، المستفيد الكبير من دور المجلس الجديد دون أن تعني هذه الإفادة مصادرة لدور المجلس بالكامل[١].

فالرئيس بري حريص دائماً على تأكيد دوره ودور طائفته في المعادلة السياسية، مستفيداً من وضعه كرئيس لكتلة برلمانية كبيرة وكممثل لطائفة كبيرة ضمن سلطات النظام التوافقي اللبناني، ومستفيداً أيضاً من حنكته وعلاقاته الجيدة مع مختلف الكتل، ومن مؤهلاته القيادية التي تجعل منه أحد أهم لاعبي ومخططي السياسة في لبنان، مسجلاً نقاطاً كثيرة تؤكد حضوره في المعادلة العامة لهذا النظام السياسي وخاصة عند اختيار رئيس الحكومة.

إذ أن الرئيس بري أكد دوره كشريك أساسي في عملية تسمية رئيس الحكومة، فقد اعتبر البعض أن إرجاء إعلان الرئيس بري تأييد كتلته صراحة للرئيس الحريري في الاستشارات التي تمت عام ١٩٩٨ وترشيحه إلى آخر الاستشارات بمثابة ضغط ورسالة إلى الرئيس الحريري مؤداها أنه لم يكن بوسع الحريري الحصول على الأغلبية المطلوبة للنواب لولا تأييد كتلة بري[٢].

فالرئيس بري يؤكد دائماً دوره كشريك في تسمية رئيس الحكومة المكلف، وهو يرفض عند تأليف الحكومة أن تقتصر مشاركته على تسمية أكثر الوزراء الشيعة، بل يصر دائماً على وجود فعاليات نيابية غير شيعية موالية له في تركيبة الحكومة[٣].

هذا الأمر تغير بعد انتخابات عام ٢٠٠٥، بحيث انحصر دور الرئيس بري على تسمية الوزراء الشيعة التابعين لحركة أمل.

---

(١) دراسة للدكتور فارس ساسين في كتاب وثيقة الوفاق الوطني مراجعة نقدية وطنية – المركز اللبناني للدراسات الطبعة الأولى ٢٠٠٠ ص ١٠٧-١٠٨.

(٢) نقلاً عن الدكتور أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" مرجع سابق الهامش ص ١٦٩.

(٣) في التشكيلة الحكومية التي جرت سنة ٢٠٠٣ كان للرئيس بري حصة الأسد. النهار تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٨. العدد ٢١٥٨٥ ص ١.

الفصل الثالث: دور النواب في الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة بعد التعديل الصادر في ١٩٩٠/٦/٢١

قلنا في القسم الأول من رسالتنا أن النواب لم يمارسوا دورهم عند اختيار رئيس الحكومة استناداً إلى النص الدستوري، لأن هذا الأخير حصر هذه المهمة برئيس الجمهورية، إنما مارسوا ذلك استناداً إلى العرف الدستوري الذي نشأ سنة ١٩٤٣.

التعديل الدستوري الأخير قنن هذا العرف، بحيث نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٣ على ما يلي: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

وهكذا صار للمجلس النيابي دور حاسم في تسمية رئيس الحكومة فالاستشارات التي يقوم بها رئيس الجمهورية استشارات ملزمة له، أي أن النواب هم من يقومون فعلاً بتسمية رئيس الحكومة[١].

والواقع أن هذا التعديل يجعل النظام السياسي اللبناني أكثر توافقاً مع طابعه البرلماني، الذي أكدته الفقرة (ج) من المقدمة التي جاء بها القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية".

وقد أثار البند الثاني من المادة ٥٣ من الدستور في ما يتعلق بدور النواب في الاستشارات النيابية لاختيار رئيس الحكومة، بعض الإشكاليات الدستورية منها: ما هي الأكثرية النيابية المطلوبة لاختيار رئيس الحكومة؟ وهل هذه الأكثرية تنتخب رئيس الحكومة؟ وهل أن النائب ملزم بتسمية اسم الرئيس المكلف في الاستشارات؟ وهل يمكن له أن يفوض رئيس الجمهورية عنه في الاختيار؟ وإذا ما حصل ذلك فهل يكون النائب قد تخلى عن حقه في التسمية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في ما يلي.

الفقرة الأولى: اختيار رئيس الحكومة

تتطلب تسمية رئيس الحكومة المكلف أكثرية نيابية. ولكن ما هو حجم هذه الأكثرية؟ وهل هذه الأكثرية تنتخب رئيس الحكومة؟ هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه في نبذتين.

(١) دراسة للدكتور فارس ساسين في كتاب "وثيقة الوفاق الوطني" مراجعة نقدية وطنية – مرجع سابق ص ٩٩.

النبذة الأولى: الأكثرية النيابية المطلوبة لاختيار رئيس الحكومة

لم يحدد المشترع الأكثرية الواجب اعتمادها عند اختيار رئيس الحكومة، هل هي أكثرية مجموع عدد النواب؟ أم أكثرية الأصوات المشاركة في المشاورات؟ أم أكثرية الذين أدلوا بأصواتهم؟ أم أكثرية الذين أجمعوا على ترشيح شخص معين؟

يرى الدكتور محمد المجذوب أنه "من المنطقي هنا استبعاد الأخذ بالأكثرية النسبية أو المطلقة أو الموصوفة، واعتماد الأكثرية المرتبطة بموقف الغالبية في مجلس النواب، والتي من شأنها تسهيل عملية نيل الثقة في هذا المجلس. صحيح أن الأكثرية في الاستشارات قد تتغير لدى التصويت على الثقة، إلا أن التغيير، في الأحوال العادية، نادراً ما يكون جذرياً ومغايراً كلياً لنتائج الاستشارات التي يجريها رئيس الجمهورية"[١].

ويرى الدكتور أحمد سرحال أنه "إذا كان الدستور ينص صراحة على منح الثقة وحجبها عن الحكومة، وعن رئيسها ضمناً، بالأغلبية العادية، فكيف يطلب توفر الأغلبية المطلقة – وهو ما تحقق عملياً وممارسة حتى الآن – لرسو الاختيار على الشخص المكلف بتشكيل الحكومة؟ وعلى فرض أن عدداً من النواب لم يشتركوا في الاستشارات أو لم يسمّوا أحداً أو تخلفوا عن القيام بذلك لسبب أو لآخر، وتوزعت بقية الأصوات على مرشحين أو أكثر، إلا أن أحدهم لم يتجاوز الأكثرية العادية إلى الأكثرية المطلقة (الحاسمة كما يسميها الوزير بويز) فهل نبقي البلاد دون تأليف حكومة أو في ظل سلطة حكومة مؤقتة لتصرف الأعمال؟ أو نشغل الدولة في استشارات قد لا تنتهي؟ أو في أسوأ الحالات نعود بالوضع إلى ما كان عليه قبل إقرار اتفاق الطائف ونطلق يد رئيس الجمهورية في اختيار من يريد من الأشخاص بالتعارض مع موقف الأكثرية البرلمانية الإيجابية والفاعلة مع ما يمكن أن يقود إليه هذا التعارض من احتمالات خطرة حتى حيال مؤسسة رئاسة الجمهورية نفسها"[٢].

وبرأينا أن الأكثرية المطلوبة لاختيار رئيس الحكومة هي الأكثرية النسبية[٣] وذلك لسببين أساسيين:

---

(١) د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٤٦.

(٢) د. أحمد سرحال، مرجع سابق ص ١٧٣.

(٣) المقصود بالأكثرية النسبية، أكثرية الذين أجمعوا على مرشح معين، فإذا سمّى ٥٠ نائباً (أ) و ٤٠ نائباً (ب) و ٣٨ نائباً (ج) فعلى رئيس الجمهورية تكليف (أ). وإذا تعذر على (أ) تأليف الحكومة خلال مهلة يجب تحديدها في الدستور، يجري رئيس الجمهورية استشارات نيابية جديدة أو يسمي (ب) وهكذا دواليك. أما إذا سمت أكثرية مطلقة من النواب (أ) وتعذر عليه تشكيل الحكومة لخلاف مع رئيس الجمهورية حول تركيبتها فيتوجب عليه الاعتذار ويتوجب على رئيس الجمهورية إجراء استشارات نيابية جديدة فإذا أعيد تسمية (أ) على رئيس الجمهورية الموافقة على التركيبة التي يقدمها الرئيس المكلف.

الأول: أن القاعدة الأساسية في تحديد الأكثرية هي اعتماد الأكثرية النسبية حيث لم تشترط أكثرية موصوفة كالأكثرية المطلقة – التي هي ما يفوق النصف – أو الأكثرية الموصوفة – أي التي تشترط نسبة معينة تفوق النصف.

الثاني: تجنباً لعدم إشغال البلاد في استشارات قد لا تنتهي إذا لم يحصل أحد المرشحين لرئاسة الحكومة على الأكثرية المطلقة.

في حين أن النص الفرنسي كان يتطلب الغالبية المطلقة. حيث نصت المادة ٧٦ من مشروع دستور ١٩ نيسان ١٩٤٦ على أن "رئيس الجمهورية يعين رئيس مجلس النواب الذي تنتخبه الجمعية الوطنية بالأكثرية المطلقة من النواب".

Article ٧٦- Le président du conseil des ministres est elu au début de chauqe législateur par l'Assemblée nationale, au scurtin public et à la majorité absolue des deputés(١).

"Dans la première version de la constitution de ١٩٤٦, le président de la République désigne le président du conseil, mais celui-ci doit être investi par un vote de l'Assemblée à la majorité absolue des membres la composant"(٢).

النبذة الثانية: هل تنتخب الأكثرية النيابية رئيس الحكومة؟

تعود فكرة انتخاب رئيس الحكومة إلى الرئيسين السابقين للحكومة صائب سلام ورشيد كرامي، وذلك في السنة الأولى من الحرب اللبنانية في عز خلافهما مع الرئيس سليمان فرنجية، عندما راجعا النائب حسن الرفاعي أواخر عام ١٩٧٥ في موضوع إدخال تعديل كبير على صلاحيات رئيس الجمهورية يلاقيان به حلقات هيئات الحوار الوطني سنتذاك التي وضعت على بساط البحث الخوض في تعديل الدستور. ودعا اقتراحهما إلى ضرورة تجريد

(١) Pierre Pactet, op. cit., p. ٢٨٠.

(٢) André Hauriou "Droit constitutionnel et institutions politiques" Quatrième édition – Montchrestien, paris ١٩٧٠, pp. ٧٤٢-٧٤٣.

رئيس الجمهورية من صلاحياته الواسعة في تعيين رئيس الوزراء، فيصار إلى انتخاب الأخير في مجلس النواب.

جواب الرفاعي أنه لا ينصح بهذا الخيار الذي أثبت فشله، برأيه، في تجربة مشروع دستور ١٩ نيسان ١٩٤٦. وتالياً فضّل الرفاعي الاستعاضة عن انتخاب رئيس الوزراء في مجلس النواب بإلزام رئيس الجمهورية إجراء استشارات نيابية، وتحديد رئيس الوزراء في ضوء نتائجها تفادياً لجعل رئيس الحكومة الجديد أسير استرضاء، مجلس النواب برمته بديلاً من شكوى استرضائه رئيس الجمهورية صاحب صلاحية تعيينه. على أن سلام وكرامي لم يطويا فكرتهما انتخاب رئيس الوزراء في البرلمان، ولا اقتراح الرفاعي الاستشارات الملزمة. فكان أن عرضا مجدداً على مؤتمر بيت الدين الذي جمع في ١٥ تشرين الأول ١٩٧٨ و ١٦ و ١٧ منه برئاسة الرئيس الياس سركيس وزراء خارجية الدول العربية المعنية في حينه بتعريب حل الأزمة اللبنانية، عبر ورقة عمل قالت بروحية ما طالب به سلام وكرامي، ولكن بصيغة ما اقترحه الرفاعي: تقييد صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة، وتجريده عملياً من حق الاختيار المطلق دون تعطيل دوره في التسمية. إذ تضمنت تلك الورقة في فقرتها السابعة ما يلي(١):

"يسمي رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة بعد استكمال عدد أعضاء مجلس النواب الحالي بالتعيين في حضور رئيس مجلس النواب". على أن هذه الصيغة، بإبقائها على دور لرئيس مجلس النواب في الاستشارات النيابية (تخلى عنه دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لعام ١٩٤٦) استوفت في المقابل تماماً مطلبها الأساسي: نزع صلاحية رئيس الجمهورية في هذا الأمر.

عام ١٩٧٦ أعلن الرئيس الراحل سليمان فرنجية الوثيقة الدستورية التي نصت على أن "ينتخب رئيس الوزراء من قبل مجلس النواب بالأكثرية النسبية..." (٢).

في ما بعد شكلت أوراق العمل السياسية التي رافقت عهد الرئيس أمين الجميل في مؤتمري جنيف (١٩٨٣) ولوزان (١٩٨٤) للحوار الوطني، بمشاركة سلام وكرامي أيضاً، تراجعاً لافتاً عن اقتراح الاستشارات النيابية الملزمة إلى حد الإلغاء، ليحل محله اقتراحهما

---

(١) نقولا ناصيف النهار ١٩٩٨/١١/١١ نقلاً عن كتاب الهندي والناشف – مرجع سابق ص ٢٦١-٢٦٢.
(٢) رينيه غنطوس. النهار ١٩٩٨/١١/٢٦ العدد ٢٠٢١٠ ص ٢٧.

القديم: انتخاب رئيس الوزراء في مجلس النواب وإبعاد رئيس الجمهورية كلياً عن أي تأثير يمكن أن يلقي به عليه، سوى إعلانه اسم من يكون قد اختاره – أو انتخبه – سواه".[(١)]

في اجتماع للجنة الفرعية المنبثقة من مؤتمر جنيف التي ضمت مستشاري المتحاورين خلصت هذه إلى تقرير (بعد ثمانية اجتماعات عقدت ما بين ٥ تشرين الثاني ١٩٨٣ و ١٠ منه) وردت في أحد بنوده الصيغة الآتية فيما يتعلق باختيار اسم رئيس الوزراء: انتخاب رئيس الوزراء في المجلس النيابي بالأكثرية النسبية. فوافق على هذه الصيغة ممثل كرامي (عمر مسيكة) وممثلا سلام (النائب جميل كبي ومحمد المشنوق)، وممثلا رئيس الحزب التقدمي الاشتراكي وليد جنبلاط (الوزيران السابقان خالد جنبلاط ومروان حمادة) وعارضهما ممثلا الرئيس سليمان فرنجية (النائب عبدالله الراسي ورامز الخازن مطالبين بما تضمنته عن هذه المادة الوثيقة الدستورية لفرنجية دونما تعديل)، وممثل الرئيس كميل شمعون (مارون حلو، رافضاً مبدأ الانتخاب ومقترحاً ترشيح رئيس الوزراء في مجلس النواب باستشارات علنية غير ملزمة لرئيس الجمهورية)[(٢)].

"وتحفظ ممثلا الرئيس عادل عسيران (علي عسيران وعادل قانصوه) بينما طالب ممثل رئيس حزب الكتائب الشيخ بيار الجميل (النائب جورج سعادة) بإبقاء المادة على ما هي عليه في الدستور النافذ.

أما الورقة السورية التي أعدها نائب الرئيس السوري عبد الحليم خدام (المشارك في المؤتمرين بصفة مراقب) وأراد بها استخلاص نتائج مؤتمري الحوار في جنيف ولوزان، فقالت بانتخاب رئيس الوزراء في المجلس النيابي بالأكثرية النسبية.

في اختتام أعمال مؤتمر لوزان صدر بالإجماع بيان تضمن مبادئ وثيقة إصلاحية في أحد بنودها تكريس لما طالب به سلام وكرامي (وانضم إليهما فيه جنبلاط ورئيس حركة أمل نبيه بري) ورفضه محاوروهم المسيحيون (شمعون وفرنجية والجميل) يتم بانتخاب رئيس الوزراء من المجلس النيابي بالأكثرية المطلقة.

وفي كل الأحوال خيم هذا الموقف على معظم مناقشات مؤتمري الحوار، سواء في أوراق العمل المستقلة لسلام والهيئات الدرزية (وقعها جنبلاط وحركة أمل) أو في ورقة العمل

---

(١) الهندي والناشف، مرجع سابق، ص٢٦٢.

(٢) نقلاً عن الهندي والناشف ص ٢٦٢–٢٦٣.

المشتركة التي تقدم بها سلام وكرامي وعسيران وجنبلاط وبري، بما فيها ورقة الرئيس الجميل نفسه، قائلاً بدوره في اختيار مجلس النواب رئيس الوزراء"[١].

في ١٩٨٦/٣/٦ صدر عن الأحزاب والتنظيمات السياسية المسيحية وثيقة أطلق عليها اسم الورقة الإصلاحية جاء فيها: "يتم انتخاب رئيس الوزراء في مجلس النواب بأكثرية ٥٥ في المئة على الأقل من عدد الأعضاء الذين يتألف منهم قانوناً"[٢].

في الطائف، عرض ممثلو السنة من النواب أن يتم انتخاب رئيس الحكومة (السنّي) داخل مجلس النواب أسوة بما يحدث مع رئيس الجمهورية (الماروني) ورئيس مجلس النواب (الشيعي) وما دام أن المجلس النيابي هو الذي يقترع تحت قبة المجلس لانتخاب رئيسي الجمهورية والنواب، فلماذا لا يحصل الاقتراع نفسه لانتخاب رئيس الحكومة؟

ولكن مداخلات وضغوطات متعددة حصلت أثناء انعقاد مؤتمر الطائف لثني النواب السنّة عن ملاحقة اقتراحهم حتى نهايته لكي لا يبدو الأمر كأنه "انقلاب" سنّي – شيعي على الموارنة وصلاحيات رئيس الجمهورية. واقترح المعتدلون أن يستعاض عن انتخاب رئيس الحكومة داخل المجلس باختياره بواسطة استشارات "إلزامية" يجريها رئيس الجمهورية مع النواب، فرضي النواب السنّة بهذا الاقتراح وانتهى الإشكال[٣].

ومن هنا، أحيت المسودة التي وزعت في أولى جلسات اجتماعات البرلمانيين اللبنانيين في الطائف (٣٠ أيلول ١٩٨٩)، اقتراح الاستشارات الملزمة على حساب الانتخاب في مجلس النواب، بإيرادها في الفقرة السابعة من "أ- رئيس الجمهورية" من "٢- الإصلاحات" من "أولاً- المبادئ العامة والإصلاحات" الآتي:

"يسمي رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بالتشاور مع رئيس مجلس النواب – استناداً إلى استشارات سياسية عامة ونيابية ملزمة، على أن تصبح نيابية ملزمة فقط بعد إجراء أول انتخابات نيابية".

ثم أضحت في حصيلة مناقشة تلك المسودة ما تضمنته المبادئ الإصلاحية الواردة في اتفاق الطائف، ومن بعده في متن التعديلات الدستورية الصادرة في ٢١ ايلول ١٩٩٠[٤].

---

(١) المرجع السابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.
(٢) رينيه غنطوس – النهار ١٩٩٨/١١/٢٦ العدد ٢٠٢١٠ ص ٢٧.
(٣) الشرق الأوسط تاريخ ١٩٩٨/١٢/١. العدد ٩٠٥٤ ص ٣.
(٤) الهندي والناشف مرجع سابق، ص ٢٦٤.

ويعلق الرئيس سليم الحص على فكرة الانتخاب قائلاً: "وتحضرنا في هذه المناسبة فكرة وردت في الوثيقة الدستورية – وهي الصيغة الإصلاحية التي وقعها بتاريخ ١٩٧٦/٢/٩ في دمشق رئيس الجمهورية آنذاك سليمان فرنجية ورئيس الوزراء رشيد كرامي في حضور الرئيس السوري حافظ الأسد – في إطار البحث عن وسيلة لتدعيم مركز رئاسة الحكومة. فلقد نصت الوثيقة على انتخاب رئيس الوزراء داخل مجلس النواب بديلاً عن العرف المتبع الذي يترك لرئيس الجمهورية أمر تسمية رئيس الوزراء بعد مشاورات نيابية. وكان المقصود من الفكرة تحرير رئيس الوزراء من عقدة التبعية لرئيس الجمهورية. فإذا كان الانتخاب من قبل مجلس النواب هو السبيل الذي يعبره كلا الرئيسين إلى سدة المسؤولية، فمن المفروض أن يكون ذلك سبباً لتعزيز وعي رئيس الوزراء بأنه غير مدين بمجيئه لرئيس الجمهورية وأن بإمكانه بالتالي، لا بل من واجبه، التعامل معه على أساس أنه ندّ له.

هذا صحيح، والفكرة لا ريب وجيهة. مع ذلك فأنا عندما طلب إليّ إبداء رأيي على هامش محادثات دمشق الأخيرة في المفاضلة بين خيارين: بين أن يعتمد نظام الانتخاب أو نظام الاستشارات الملزمة لاختيار رئيس الوزراء، أبديت إيثاري للخيار الثاني، أي للاستشارات الملزمة، بمعنى أن تكون التسمية تعبيراً عن نتيجة مشاورات يجريها رئيس الجمهورية، على أن تكون نتيجة المشاورات مدونة ومعلنة على نحو لا يقبل اللبس، وكان هذا موقفي عندما كان الموضوع قيد المناقشة داخل الحكم إبان وجودي في سدّة رئاسة الوزراء في عهد الرئيس سركيس. ولقد عللت موقفي هذا بعد ذلك في محاضرة ألقيتها في ١٩٨١/٢/١٠. وقد جاء في ذلك التعليل:

أولاً: "إن انتخاب رئيس الوزراء دون أخذ رأي رئيس الجمهورية أو مشاورته، وهو الذي يفترض أن يشاركه في مسؤولية الحكم، أمر غير طبيعي، فضلاً عن أنه لا يخلو من المحاذير. فقد يحمل الانتخاب إلى سدة رئاسة الوزراء شخصاً قد يتفق مع رئيس الجمهورية أو لا يتفق في الخصال أو الأخلاق أو الأسلوب، حتى لا نقول في الخط السياسي أو الاتجاه. وإذا انعدم الإنسجام أو الود أو التجاوب بين الرئيسين فإن الثمن لا بد أن يكون أقله الشلل في آلة الحكم. هذا إذا لم ينعكس التنافر أو الفتور بين الرئيسين على الأوضاع خارج الحكم. فإذا كانت التسوية الطائفية تفرض خلق نظام برأسين، وهذا شر لا بد منه في أي تسوية من هذا النوع، فلا أقل من أن تتوفر في صيغة التسوية الشروط الكفيلة بإفراز رأسين منسجمين ومتجانسين. فمن الطبيعي إذاً أن

يشترك رئيس الجمهورية في عملية اختيار شريكه في الحكم من خلال المشاورات التي يجريها مع النواب.

ثانياً: فيما تنص الوثيقة الدستورية على إقصاء رئيس الجمهورية عن عملية اختيار رئيس الوزراء، فإنها تحفظ لرئيس الجمهورية بحق إقالة الحكومة، وفي هذا مفارقة.

ثالثاً: إذا كانت الفكرة، وهي أساساً من قبيل التسوية الطائفية، تهدف إلى إرضاء الطائفة الإسلامية، فيخشى أن تأتي النتيجة على عكس ما ترمي إليه الفكرة، وذلك من حيث أن المرشحين سيكونون، حسب النظام الطائفي المطبق، من الطائفة الإسلامية، ولعل بعضهم أو معظمهم سيكونون من أعضاء المجلس النيابي، الأمر الذي يمكن أن يترتب عليه في كثير من الأحيان انقسام النواب المسلمين في التصويت بين المرشحين، وقد تأتي النتيجة مثيرة للحساسيات الطائفية، وبالتالي للاضطراب السياسي، فيما لو رجحت كفة أحد المرشحين بأصوات الطوائف الأخرى في شكل جلي"[1].

يتابع د. سليم الحص قائلاً: قد يرد على ذلك أن رئيس الجمهورية وهو الماروني يحتاج إلى أصوات المسلمين لترجيح كفته على خصومه عند انتخابه، وهذا صحيح، غير أن رئيس الوزراء لا يتمتع بما يتوفر لرئيس الجمهورية من استقرار الموقع، لأن ولايته غير ثابتة وهو بطبيعة الحال معرَّض للرحيل في كل لحظة، وهو مرشح للعودة إلى الحكم في كل الأوقات. فإذا كانت قاعدة الانتخاب تملي عليه مراعاة جانب الفريق الآخر ضماناً لأصواته، كما هو رئيس الجمهورية عند انتخابه مع اختلاف هوية الفريق، فإنه خلافاً لرئيس الجمهورية بعد انتخابه، لا يجد نفسه في حلٍ من حاجته إلى تلك الأصوات إذا كان يفكر بالبقاء في الحكم أو في العودة إليه. ويكاد كل محترف للسياسة يفكر في ذلك، ولعل الوصول إلى الحكم هو مقياس الاحتراف السياسي. من هنا القول بأن فكرة الانتخاب قد تشكل عامل قوة لرئيس الجمهورية في نهاية التحليل، ولكنها ليست بالضرورة كذلك لرئيس الوزراء، لا بل أنها قد تكون في واقع الأمر عامل ضعف له.

كان هذا رأيي في خيار انتخاب رئيس الوزراء في مجلس النواب. ولكن بعض النافذين من المسلمين لم يشاطرني هذا الرأي، وبقي متشبثاً بذلك الخيار وفي ظنه أنه الأفضل.

---

(١) د. سليم الحص "نافذة على المستقبل" دار العلم للملايين بيروت ط٢، ١٩٨٥ ص ١٧٧-١٧٨. و "حرب الضحايا على الضحايا" - المركز الإسلامي للإعلام والإنماء - الطبعة الأولى ١٩٨٨ ص ١٣٧.

ونحن لا ننكر على الغير وجهة نظرهم في هذا الصدد. فالمسألة ليست مبدئية وإنما هي مسألة تقدير[١].

وفي النظام البرلماني الألماني ينتخب مجلس النواب الفيدرالي (Diete) المستشار بناء على اقتراح رئيس الدولة. ويمكن لمجلس النواب الفيدرالي أن ينتخب غيره ولكن بالأكثرية المطلقة وذلك خلال مهلة ١٥ يوماً. ويحق لرئيس الدولة أن يعين مستشاراً من نال الأكثرية العادية إذا لم ينل المرشحين الأكثرية المطلقة، أو يتخذ قراراً بحل مجلس النواب. وهذا يدل على أن رئيس الدولة يؤدي دوراً أساسياً في اختيار المستشار[٢].

إن أهل الطائف أسقطوا فكرة انتخاب رئيس الحكومة من جانب مجلس النواب واستبدلوها باستشارات نيابية، بدلاً من انتخابات نيابية والفرق شاسع بين الانتخاب والاستشارة.

إن الانتخاب يخضع لقواعد محددة نص عليها الدستور ومنها أن يجري الانتخاب من ضمن هيئة عامة للمجلس تعقد في مكان محدد في الدستور وهو بيروت، وتتقرر نتيجته بقواعد عددية وبأصول تحدد طريقة الانتخاب أو التصويت، سواء بالاقتراع السري أم بالوقوف أم برفع الأيدي. في حين أن الاستشارات التي نصت عليها المادة ٥٣ من الدستور لا تخضع لأي من تلك الشكليات، لا من حيث أنها تجري خلال انعقاد الهيئة العامة ولا أنها تجري في بيروت، ولا أنها ترتبط بأكثرية معينة ولا أنها تجري بطريقة سرية أو علنية[٣].

الفقرة الثانية: إلزامية التسمية وإمكانية التفويض

إذا كانت الاستشارات النيابية ملزمة لرئيس الجمهورية، فهل يعني ذلك أن تسمية المرشح ملزمة للنائب؟ أم أنه يحق له أن يعطي صوته لرئيس الجمهورية في الاستشارات التي يجريها لتسمية رئيس الحكومة، لكي يجيّر هذا الصوت لمن يشاء، أم لا يحق له ذلك وعليه أن يسمي مرشحه أو يمتنع عن ترشيح أحد؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في ما يلي:

النبذة الأولى: هل النائب ملزم بالتسمية؟

---

(١) د. سليم الحص "حرب الضحايا على الضحايا"، المرجع السابق، ص ١٣٨-١٣٩.
(٢) دراسة للدكتور عصام سليمان في كتاب "وثيقة الوفاق الوطني" مرجع سابق ص ٧١.
(٣) النهار تاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٢. العدد ٢٠٧٦٢ ص ٣.

الحقيقة أن هذا الموضوع أثار جدلاً بين الأوساط الدستورية والسياسية من قائل أن النائب ملزم بالتسمية، إلى قائل بأنه غير ملزم.

يرى الدكتور زهير شكر أن الاستشارات الملزمة لا تلزم النواب بتسمية الرئيس المكلف[1].

كذلك يعتبر الدكتور حسن الرفاعي أن النائب غير ملزم بتسمية شخص في استشارات التكليف، إذ يمكنه أن يمتنع عن التسمية ولكنه إذا امتنع لا يحتسب له "صوتاً"[2].

ويؤكد الدكتور وليد عبلا أن "من حق النائب دستورياً أن يسمي أكثر من مرشح أو يمتنع عن تسمية أي مرشح أو أن يقاطع الاستشارات وفي الحالتين الأخيرتين (أي الامتناع عن التسمية أو المقاطعة) لا يحسب صوته، كما لا يحسب صوت النائب الذي يترك الخيار لرئيس الجمهورية قياساً على النائب الذي يمتنع عن التسمية أو يقاطع الاستشارات"[3].

ويرى الدكتور سليم الحص أنه "بالطبع ليس هناك ما يمنع النائب من الامتناع عن ترشيح شخص معين لرئاسة الوزراء، فلا يحسب صوته في هذه الحال في تعداد الأصوات التي يحصل عليها أي من المرشحين، ولكن النائب إذا اختار استعمال حقه في الترشيح، فعليه أن يسمي شخصاً محدداً"[4].

ويختصر الرئيس بري موقفه بالآتي:

يحق للنائب أن يرشح شخصاً أو أكثر لرئاسة الوزراء، إلا أن من حقه أيضاً الامتناع عن تحديد اسم. وفي هذه الحالة لا يحسب صوته في عداد الغالبية البرلمانية التي منحت المرشح أو المرشحين لرئاسة الحكومة أصواتها[5].

وأوضح النائب بطرس حرب موقفه من المسألة قائلاً:

١- "ليس في الدستور أو في وثيقة الوفاق الوطني أي معنى أو روحية تلزم النائب بتسمية مرشح لرئاسة الحكومة، ولو كان الأمر كذلك لكان من السهل جداً وضع النص المعبر عن هذا الموجب.

---

(١) د. زهير شكر، مرجع سابق ص ٦٥٦.
(٢) أحمد زين – السفير – تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٨١٥٠ ص ٢.
(٣) النهار تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢. العدد ٢٠٢١٥ ص ٢.
(٤) د. سليم الحص "للحقيقة والتاريخ" تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠ شركة المطبوعات للتوزيع والنشر الطبعة السابعة ٢٠٠٢ ص٩٦.
(٥) النهار ١٩٩٨/١١/١٢ نقلاً عن كتاب الهندي والناشف – مرجع سابق ص ٢٥٧-٢٥٨.

٢- أن دور النائب في عملية تشكيل الحكومة وتسمية رئيسها ليس دوراً انتخابياً فقط إنما يتعداه إلى الكثير من الأمور التي تعنيها كلمة "استشارات" فالاستشارة تعني الحوار وأخذ الرأي تسهيلاً لتشكيل حكومة تعبر عن رأي أكثرية المجلس النيابي وتتوافق مع الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها هذه الأكثرية النيابية. ودور النائب هو أبعد مدى من التصويت لهذا أو ذاك من المرشحين لرئاسة الحكومة، إذ يعود له، إما تسمية شخص ما لتولي رئاسة الحكومة وإما تسمية أشخاص عدة كاحتمالات مفترضة، وإما عدم تسمية أي شخص وإما التوافق مع رئيس الجمهورية على العناصر الواجب تحقيقها والتي ترجح كفة هذا المرشح أو ذاك من دون تحديد الاسم مسبقاً. فوكالة النائب لا قيد لها ولا نص في الدستور يقيد موقفه من الاستشارات أو يلزمه بالتصويت لشخص معين يكلفه تشكيل الحكومة، إذ يعود له، بالإضافة إلى الحقوق التي ذكرت، حتى أن يمتنع عن التسمية أو عن المشاركة في المشاورات كتعبير عن موقف سياسي شبيه بالاحتمالات التي ذكرت أعلاه"(١).

في حين يرى الدكتور محمد المجذوب أنه بإمكان النائب عدم المشاركة في الاستشارات إذا اعتبرنا أن الإرادة الحرة والمطلقة للنائب هي المرجع الأخير. غير أن هذا التصرف من قبل النائب لا ينسجم مطلقاً مع واجباته النيابية التي تفرض عليه المشاركة في اختيار الشخصية المؤهلة لتولي المسؤوليات الجسام في الدولة. فالنائب يمثل الأمة جمعاء، كما ورد في الدستور، ومن واجباته الوطنية بذل الجهود لاختيار الحاكم الأصلح والأقدر على خدمة وطنه(٢).

ويرى الرئيس حسين الحسيني أن على النواب أن يدلوا باسم المرشح لرئاسة الحكومة، سواء قرنوا تحديدهم الاسم بمواصفات أو لا(٣).

وأنا أرى أن تسمية رئيس الحكومة حق دستوري للنائب وليس واجباً، وبالتالي يستطيع النائب أن يسمي مرشحه لرئاسة الحكومة أو يمتنع عن ذلك أو حتى أن يترك حرية الاختيار لرئيس الجمهورية رغم أننا لا نؤيد الموقف الأخير لأسباب سنذكرها لاحقاً.

---

(١) السفير تاريخ ١٩٩٨/١٢/١. العدد ٨١٧٦ ص ٣.

(٢) د. محمد المجذوب "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم" مرجع سابق ص ٣٤٦.

(٣) النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٩. العدد ٢٠١٩٦ ص ٤.

النبذة الثانية: هل بإمكان النائب تفويض رئيس الجمهورية اختيار رئيس الحكومة؟

احتدم النقاش حول هذه المسألة، على أثر الاستشارات النيابية الأولى، التي جرت في عهد الرئيس اميل لحود خاصة بعد تفويض ٣١ نائباً رئيس الجمهورية اختيار من يراه مناسباً لرئاسة الحكومة، وهو أمر اعتبره الرئيس الحريري مخالفة دستورية، فقدم الرئيس الحريري اعتذاره عن عدم قبول التكليف بتشكيل الحكومة الجديدة، لأنه لا يسمح لنفسه بأن تسجل عليه سابقة تتعلق بالموافقة على خرق الدستور خصوصاً في مادة تعتبر ميثاقية وفاقية(١).

ثم ما لبث أن توسع النقاش حول إمكانية أو عدم إمكانية التفويض. فالبعض يرى أنه لا شيء يحول دستورياً أو قانونياً دون حرية النائب في اتخاذ الموقف الذي يريد بالنسبة إلى الشخص الذي يرتئي تكليفه سواء أكان هذا الموقف تسمية أو امتناعاً أو تفويضاً فإذا كان يحق للنائب أن يفوض رئيس كتلته فلماذا لا يحق له أن يفوض رئيس الجمهورية؟ (٢) فالوزير بويز يشدد على حق النائب في التفويض إذ ليس هناك أي نص يمنعه من ذلك، وخصوصاً أن هذا

---

(١) الحياة تاريخ ١٩٩٨/١٢/١٤. العدد ١٣٢٧٩ ص٣. ميثاقية بمعنى أنها تتصل بتوافق اللبنانيين، وبشكل أدق بعهد طوائفهم الكبرى على كيفية توزيع السلطات وتوازنها ومشاركتهم في الحكم. مع العلم أن ظهور فكرة "الميثاقية" يعود إلى أواسط الثلاثينات مع انعقاد الاجتماع السنوي الذي دعي بمؤتمر الساحل الملتئم لأول مرة عام ١٩٣٥ في منزل الوجيه البيروتي عمر بيهم. وقد عنت في البدء التيار السياسي الذي دعا لمصالحة الشخصية الوطنية (اللبنانية) مع التوجه القومي (العروبة) قبل أن تصبح سياسة دولة ومجتمع ووظيفة الشرعية الأعمق حسب تعبير منح الصلح (صحيفة الكفاح العربي عدد ١٩٩٨/١/٤) نقلاً عن د. سرحال. مرجع سابق ص ١٦٥.

(٢) النهار تاريخ ١٩٩٨/١٢/٤. العدد ٢٠٢١٧ ص ٥. برأيي إن القول بأنه إذا كان يحق للنواب أن يفوضوا رئيس كتلتهم تسمية الرئيس الذي يشاء لتأليف الحكومة فلماذا لا يحق لهم أن يفوضوا رئيس الجمهورية أمر مرفوض للأسباب التالية:

- أ- إن مسألة قيام أحد النواب بتفويض رئيس كتلته النيابية أثناء الاستشارات، تسمية رئيس الحكومة الذي يريد، لا ينظمها الدستور ولا يهتم بها، وهي متروكة للأنظمة الداخلية للكتل النيابية ومحكومة بما يجري في إطار نفس الهيئة السياسية ولا تنسب إلى مفهوم العلائق بين سلطتين أو هيئتين مختلفتين كالتشريعية والتنفيذية، وغالباً ما يقتصر دور رئيس الكتلة على تبليغ المعنيين بالقرار الذي سبق واتخذته الكتلة بعد مناقشات وموافقة أعضائها في اجتماعاتهم السابقة على مثل هذا القرار وتبعاً لسياسة معينة. (د. أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" مرجع سابق الهامش، ص ١٧٥).
- ب- إن النائب غير المقتنع بموقف كتلته، يمكنه أن يسمي مرشحه لرئاسة الحكومة منفرداً كما حصل مع كتلة الوزير فرنجية عندما سمت النائب ميقاتي باستثناء النائبين صالح الخير وجهاد الصمد اللذين سميا مراد بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٥. (الديار تاريخ ٢٠٠٥/٤/١٦ العدد ٥٩٤١ ص ٤).
- ج- إن تفويض رؤساء الكتل البرلمانية في التسمية كان مقرراً في فرنسا خلال الجمهورية الرابعة. (اندريه هوريو "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الجزء الثاني، الأهلية للنشر والتوزيع ١٩٩٧ ترجمة علي مقلد – شفيق حداد – عبد الحسن سعد ص ٣٩٥).
- د- إن مسألة تفويض رئيس الكتلة، هي مسألة عملية تؤدي إلى اختصار الوقت.

ليس بتصويت ولو كان هناك تصويت لكنت أول من قال أن النائب لا يحق له أن يجيّر وظيفة أوكلها إليه الشعب إلى أي شخص آخر دون العودة إلى رأي الشعب. ولكن الاستشارات لا تعني التصويت أو الاقتراع[1].

ويرى نائب رئيس مجلس النواب السابق ايلي الفرزلي بأنه يحق للنائب أن يترك الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، وأنه سيعمل على تشجيع النواب على اتخاذ هذا الموقف في الاستشارات النيابية المقبلة[2].

ويعتبر الوزير السابق فؤاد بطرس أن النائب الذي يترك لرئيس الجمهورية حرية تسمية من يشاء لرئاسة الحكومة، يكون قد اتخذ موقفاً، وقد لا تكون لديه المعطيات التي لدى رئيس الجمهورية في تسمية هذا المرشح أو ذاك.

ويرى النائب السابق نصري المعلوف أن النائب عندما يترك لرئيس الجمهورية حرية تسمية من يشاء رئيساً للحكومة، فإنه يكون قد اتخذ موقفاً، وجعل رئيس الجمهورية يختار رئيس الحكومة الذي يرى في اختياره مصلحة للبلاد مما يضمن الانسجام والتفاهم بينهما.

ويعتبر المحامي اميل بجاني أن الاستشارات بمعناها اللغوي والدستوري ليست انتخابات ولا تصويتاً كي يقال أن على النائب إما الاقتراع لشخص معين وإما الامتناع أو وضع ورقة بيضاء، لأنه لو كان الأمر كذلك لكانت سميت في النص انتخاباً، أو كانت لتجري علناً بحضور النواب فيسقط كل نائب ورقة في صندوق الاقتراع. إلا أنها في الواقع مجرد رأي. والرأي يمكن أن يكون إما تسمية شخص واحد أو ربما شخصين مع تفضيل أحدهما على الآخر، وإما أن يترك الأمر لرئيس الجمهورية ما دام هو وحده السلطة التي تسمي الرئيس المكلف ويسطر منفرداً مرسوم تسميته، ولا مخالفة لقاعدة إلزامية الاستشارات المعبر عنها في نص المادة ٥٣ من الدستور، إذا عمل رئيس الجمهورية بآراء النواب التي منها ترك الخيار له مع العلم أنه نظراً لدقة الموضوع، فقد يكون من المستحسن الاستعانة برأي لجنة فقهاء لإشباعه درساً[3].

---

(١) النهار تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢. العدد ٢٠٢١٥ ص ٤.

(٢) النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٢٠١٩٤ ص ٤.

(٣) النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٦ العدد ٢٠١٩٤ ص ٣. تجدر الإشارة إلى أن النائب طلال أرسلان أصرّ على نيته في تفويض رئيس الجمهورية اختيار من يراه مناسباً لرئاسة الحكومة مبرراً موقفه بأن الدستور لا يمنعه عن القيام بذلك (مؤتمره الصحفي المنعقد في منزله في خلدة خلال شهر أيلول ٢٠٠٠) نقلاً عن (د. سرحال – مرجع سابق – ص ١٧٤). غير أن النائب أرسلان عدل عن هذا الموقف وقاطع الاستشارات التي جرت في ٢٠٠٠/١٠/٢٣ لأنه اعتبر "الحكومة مؤلفة والاستشارات شكلية" (النهار ٢٠٠٠/١٠/٢٤ العدد ٢٠٧٩٠ ص ١١).

وأكد الدكتور ادمون نعيم، أن لا نص في الدستور يمنع النائب من أن يترك لرئيس الجمهورية أثناء الاستشارات حرية تسمية رئيس الحكومة، وأن هذه الاستشارات، وإن كانت ملزمة، فهي عرضة بعد تعيين رئيس الحكومة والوزراء لقرار مجلس النواب فيمنحها الثقة أو يحجبها، أي أن الأمر منوط في النهاية بالجلسة العلنية التي يعقدها مجلس النواب(١).

وحدد المركز اللبناني للدراسات القانونية والاقتصادية في دراسة له حول مفاعيل المادة ٥٣ من الدستور موقفه قائلاً: "إن تفويض بعض النواب رئيس الجمهورية اختيار من يراه مناسباً لمنصب رئيس الحكومة أمر عادي وطبيعي، عندما لا يوجد في النص أي إشارة لما يناقض هذا المعنى فكيف يمكن اعتبار التفويض مخالفة دستورية في عملية تسمية ترتكز على مشاورات وليس انتخابات يستطيع النائب أن يختار فيها أو يحدد أكثر من اسم أو يفوض رئيس الجمهورية، واستطراداً نذكر بأن التفويض معتمد حتى في الانتخابات النيابية في فرنسا في القانون الانتخابي الحالي المعمول به. فإذا كان التفويض وارداً في الانتخابات من حيث المبدأ، فلماذا لا يعتمد كذلك في التسمية؟"(٢).

في حين يعتبر البعض الآخر أن التفويض يشكل مخالفة دستورية فالدكتور محمد المجذوب يرى أنه "قد نسارع لأول وهلة إلى القول بأن حرية النائب أو استقلاليته تمنحه حق التفويض والتوكيل، كما تمنحه حق المشاركة في الاستشارات أو الامتناع عنها، وحق الاختيار، وعدم الاختيار. لكننا نجد، بعد التفكير والتدقيق، أن لإجراء الاستشارات طبيعة دستورية تنطوي على التزامات لا مهرب منها. فهذه الاستشارات تهدف إلى تكوين مؤسسة دستورية (الحكومة) تناط بها إحدى السلطات الكبرى والفاعلة في الدولة (السلطة التنفيذية) ومن غير الجائز التنصل، لأي سبب كان، من واجب المشاركة في الاستشارات والمشاركة في الاختيار، أو التخلي عن هذا الواجب وتفويض رئيس الجمهورية اختيار الرئيس المكلف. والوضع هنا يشبه وضع النائب في مجلس النواب بالنسبة إلى حالات التصويت والانتخاب التي يمنع فيها التصويت أو التوكيل لأي شخص آخر"(٣).

ويرى الدكتور سليم الحص أن رأيه لا يختلف في شيء عن رأي الرئيس الحريري في ما يتعلق بعدم جواز تفويض النواب إلى رئيس الجمهورية تسمية المرشح لرئاسة الوزراء

---

(١) اميل خوري النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٢٠١٩٤ ص ٣.
(٢) النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٣٠. العدد ٢٠٢١٤ ص ٢.
(٣) د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

في الاستشارات ولكنه يضيف أن هذا الرأي لا يوافق عليه الجميع، بدليل أن بعض النواب أدلوا بآراء مخالفة له، وكذلك كان رأي بعض فقهاء القانون[١].

وأوضح الرئيس الحسيني موقفه مؤكداً، أنه لا يحق لرئيس الجمهورية تجيير الأصوات وبالتالي لا يجوز ترك الحرية له[٢].

ويرى الرئيس بري أنه "ليس للنائب أن يفوض إلى رئيس الجمهورية قراره تحديد الاسم، ولا يترك له خيار التسمية الذي يعني تخليه عن حق دستوري تحتمه الاستشارات النيابية التي تلزم رئيس الجمهورية إجراءها. وهذا يعني في المقابل أن تخلي النائب عن حقه ذلك لا يكسب رئيس الجمهورية بالتفويض، ما ليس من صلاحياته، ولا يطلق يده في اختيار الرئيس المكلف على هذا النحو"[٣].

واعتبر الرئيس بري أن اعتذار الرئيس الحريري يعود إلى عدم التوافق بين نهجين سياسيين مختلفين وبين شخصي الرئيس اميل لحود والرئيس رفيق الحريري، فلكل منهما مسلكه وأداؤه الخاص به[٤].

ويرى الدكتور حسن الرفاعي أنه "لا يجوز للنائب أن يفوض بل عليه أن يسمي مرشحه لرئاسة الحكومة أو يمتنع عن تسمية أحد. فهذه من الصلاحيات الدستورية الملزمة التي لا يمكن مخالفتها أو تفويضها وهي ملك لصاحبها ولا يجوز له أن يجيرها لأحد وأن عليه أن يقول أمام رئيس الجمهورية ولوسائل الإعلام عندما يخرج من الاستشارات من سمى رئيساً للحكومة أو يقول أنه امتنع عن تسمية أحد عندئذٍ لا يحسب صوته. فكلمة "الإلزام" هي ملزمة لمن يستشير ولمن يستشار ولا يجوز مخالفتها أو تفويضها لأنها صلاحية دستورية وعليه أن يجيب رئيس الجمهورية سؤاله: من تسمي رئيساً للحكومة؟ فيدون جوابه تماماً كما يحصل في التصويت في مجلس النواب وعندما تنتهي الاستشارات يعلن رئيس الجمهورية نتائجها. أما لماذا استعملت كلمة "استشارات" في الدستور وليس انتخابات فاحتراماً لمقام رئاسة الجمهورية ولكي لا يتحول لصندوق اقتراع"[٥].

(١) د. سليم الحص، للحقيقة والتاريخ، مرجع سابق، ص ٧٢-٧٣.
(٢) الحياة ١٩٩٨/١٢/١٤. العدد ١٣٢٧٩ ص ٣.
(٣) نقلاً عن الهندي والناشف – مرجع سابق ص ٢٥٧.
(٤) أضاف البعض لهذه المسألة بعداً إقليمياً بأن لاحظ تغيراً في موقف الحكومة السورية من التعاطي مع المعضلات الداخلية اللبنانية ومحاولة للترفع عن ذلك حصر حل تلك المعضلات في الجهات والسلطات اللبنانية المختصة، واستطراداً عدم ممانعة في استبدال الرئيس رفيق الحريري بشخص آخر مناسب في رئاسة الحكومة كالرئيس سليم الحص. (نقلاً عن د. سرحال – مرجع سابق ص ١٦٦)
(٥) اميل خوري – النهار تاريخ ١٩٩٨/١١/٦. العدد ٢٠١٩٤ ص ٣.

ويعتبر الدكتور أحمد سرحال أن "المبدأ أن لا تفويض للسلطات السياسية، وأن ما لا يجيزه الدستور صراحة محظور، على نقيض ما هو قائم في محيط القانون الخاص حيث المبدأ أن ما ليس ممنوعاً يعتبر مجازاً ومسموحاً. ولا تُبدل من المنع محاولة التفريق بين مهمة التسمية أو الاختيار والانتخاب، وإجازة التفويض في حالة التسمية والإقرار بعدم جواز هذا التفويض لو كان النص يقول بانتخاب رئيس الحكومة. فللتسمية هنا مفاعيل الانتخاب، وإلا لماذا يتم وضع محاضر للاستشارات وتعلن النتيجة الرقمية لها وتحصى الأصوات وتبلغ للمعنيين بها؟ إن مهمة النواب في تسمية مرشحيهم لرئاسة الحكومة كمهامهم الانتخابية المتنوعة من الحقوق والفرائض التي أفردتها السلطة التأسيسية واستطراداً الدستور، لصالحهم وعلى عاتقهم، وذلك بالنظر لحيثيات وضمانات يوفرها المركز القانوني للنواب ويفتقدها مركز رئيس الجمهورية من كون هؤلاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، وعلى اعتبار أن مسؤولية الحكومة ورئيسها أمست تستوي أمام مجلس النواب وليس أمام رئيس الجمهورية. من هنا عدم جواز تفويض السلطة المشترعة للسلطة الإجرائية أو بالعكس لاختصاصاتها أو لجزء منها.

وحسناً فعل رئيس الجمهورية، العماد اميل لحود، أنه على الأقل، لم يتصرف بأصوات أولئك النواب الواحد والثلاثين الذين فوضوه الاختيار بدلاً عنهم، ولم يحتسبهم أو يجيرهم لصالح أي من الأشخاص المسمين لرئاسة الحكومة من قبل النواب، مع العلم أن تصريحات الرئيس الحريري في وقتها وفي إطار اعتذاره عن قبول التكليف تذهب إلى حد إدانة موقف النواب المفوضين ولوم رئيس الجمهورية ضمنياً لعدم رده هذه التفويضات له"[1].

ويخلص الدكتور سرحال إلى القول: أن التفويض يعتبر بمثابة مخالفة للمبادئ الدستورية العامة، ولكنها مخالفة بمنأى عن أي جزاء قانوني أو دستوري، وحيث لا يسع أية سلطة، حتى المجلس النيابي نفسه – في جمعيته العامة – أن تحاسب النائب لإصراره على التفويض. فالمحاسبة على هذا المستوى سياسية بحتة ومقصورة على القاعدة الشعبية للنائب المعني التي إما أن تجدد الثقة به خلال الانتخابات أو تخذله في موقفه[2].

ويجب الإشارة هنا إلى أن البعض يفيد بأنه كان هناك دائماً نواباً يفوضون رئيس الجمهورية بعد إقرار التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ بينما ينفي البعض الآخر ذلك وعلى رأسهم الرئيس الحريري. ففي الاستشارات التي جرت تاريخ ٢١-٢٢ تشرين الأول ١٩٩٢،

---

(١) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٧٤-١٧٥.

(٢) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٧٥.

والتي كلف الرئيس رفيق الحريري على أثرها، فوض اثنا عشر نائباً الرئيس الياس الهراوي تسمية رئيس الحكومة[١].

وفي الاستشارات التي جرت بتاريخ ٢٠-٢١ أيار ١٩٩٥، والتي أدت إلى تكليف الرئيس رفيق الحريري أيضاً، فوض تسعة نواب الرئيس الياس الهراوي تسمية رئيس الحكومة[٢].

وفي الاستشارات التي جرت سنة ١٩٩٦ فوض النائبان الشيخ بطرس حرب والدكتور بيار دكاش رئيس الجمهورية تسمية رئيس الحكومة دون قيد أو شرط[٣].

وفي "الاستشارات الجديدة" التي جرت في ١ و ١٩٩٨/١٢/٢ والتي أدت في حينه إلى تكليف الرئيس سليم الحص تأليف الحكومة فوّض ٣ نواب مجدداً رئيس الجمهورية[٤].

وفي الاستشارات التي جرت سنة ٢٠٠٣ فوض النائبان إيلي سكاف ونقولا فتوش رئيس الجمهورية تسمية رئيس الحكومة المكلف[٥].

أما في الاستشارات التي جرت في آذار ونيسان وحزيران ٢٠٠٥، فلم يحصل فيها تفويض.

ويعتبر د. أحمد سرحال أنه إذا ما تكررت ظاهرة التفويض فإننا قد نشهد، على غرار ما جرى في مسألة المراسيم الاشتراعية ونكون بصدد ترسيخ تعامل دستوري من شأنه أن يعدل بطبيعة النظام ويقترب بالوضع إلى ما كان عليه قبيل إقرار اتفاق الطائف للوفاق الوطني اللبناني، مع العلم أن الأدبيات والتصريحات السياسية والممارسات متأرجحة عملياً، وحتى تاريخه، على هذا المستوى[٦].

---

(١) النهار تاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٣. العدد ١٨٣٦٢ ص ٥.
(٢) النهار تاريخ ١٩٩٥/٥/٢٢. العدد ١٩١٣٧ ص ٤.
(٣) النهار تاريخ ١٩٩٦/١٠/٢٥. العدد ١٩٦٠٧ ص ٤.
(٤) د. أحمد سرحال. مرجع سابق ص ١٧٦.
(٥) النهار تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٧. العدد ٢١٥٨٤ ص ٤. وقد أدت هذه الاستشارات إلى نيل الرئيس الحريري ٩٣ صوتاً من أصل ١٢٨ نائباً إذ تغيب عن المشاركة النائب محمود أبو حمدان والرئيس عمر كرامي، وامتنع ٢٨ نائباً عن التسمية لا سيما كتلة "الوفاء للمقاومة" و "التكتل الطرابلسي" و "حركة التجدد الديمقراطي" وبعض النواب (جورج أفرام، منصور غانم البون، فارس سعيد، طلال أرسلان، نايلة معوض، ناظم الخوري، بطرس حرب، نعمة الله أبي نصر وغسان مخيبر) بالإضافة إلى نائبين تركوا لرئيس الجمهورية خيار التسمية وثلاثة نواب سمّوا مرشحهم ولكنهم لم يعلنوه. وتجدر الإشارة إلى أن المرة الأولى التي سمّت فيها كتلة "الوفاء للمقاومة" مرشحاً لها (عمر كرامي) كانت في الاستشارات التي أجراها لحود في ٢١ تشرين الأول ٢٠٠٤ والتي أدت إلى تكليف الرئيس عمر كرامي، في حين امتنعت كتلة "قرار بيروت" عن التسمية وقاطعت كتلتا "اللقاء الديمقراطي" و "التجدد الديمقراطي" الاستشارات. (النهار ٢٢ تشرين الأول ٢٠٠٤ العدد ٢٢١١٦ ص ٤).
(٦) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٧٥-١٧٦.

وأنا أرى أن تفويض النواب رئيس الجمهورية أمر التسمية أصبح عرفاً، لأن التقليد الذي يمارس بإستمرار (التفويض تمت ممارسته قبل الطائف وبعده كما رأينا) يصبح عرفاً ويتحول إلى شريعة، والعرف لا يتغير إلا بنص قانوني أو بتقليد جديد يحل محله. فعلى صعيد النصوص لم تتضمن وثيقة الطائف أي نص يعدل هذا العرف. أما لجهة محاولة بدء تقليد جديد فهو بحاجة إلى توافق، إذ أن الأعراف، خلافاً للنصوص القانونية، لا تفرض بل تعتمد بالتوافق، وهذا التوافق ليس متوافراً في الوقت الحالي.

وأرى أيضاً أن التفويض من الناحية الدستورية مقبولاً، لأن حرية التوكيل أو التفويض، هي مبدأ قانوني عام لا يحدها إلا نص خاص.

فعلى سبيل المثال حدد القانون الدستوري الحالة التي يمنع فيها على النائب التفويض إذ نص في المادة ٤٥ على أن "ليس لأعضاء المجلس حق الاقتراع ما لم يكونوا حاضرين في الجلسة ولا يجوز التصويت وكالة". فإذا أخذنا في الاعتبار أن التفويض مسموح ما لم يمنع بنص، وأن المشترع لم يمنع النواب تفويض رئيس الجمهورية لتسمية رئيس الحكومة، في حين أنه منع التوكيل في تصويت النواب خلال جلسات المجلس، وأن الاستشارات تختلف عن التصويت، يكون تالياً تفويض النواب رئيس الجمهورية تسمية رئيس الحكومة مسموحاً به من الناحية الدستورية.

وإذا كنا قد سلّمنا بدستورية التفويض، إلا أننا نرفضه للأسباب التالية:

أولاً: من الناحية السياسية للتفويض نتائج سلبية على صعيد صيغة الحكم والتوازن الدقيق بين المؤسسات الدستورية وداخل السلطة الإجرائية. فموقع وهيبة الرئاسة من جهة، والوعود التي تعطى للنواب المستوزرين أو طالبي الخدمات، قد تدفعهم إلى تفويض رئيس الجمهورية، وفي ذلك نعود تقريباً إلى نظام الاستشارات السابق الذي طبق منذ عام ١٩٤٣. ولقد حسم الأمر في الممارسة من وجهة نظر سياسية، عندما أعلن الرئيس لحود عام ٢٠٠٠ أن على النائب تسمية مرشحه لرئاسة الحكومة، وأنه لن يقبل أي تفويض. ومع ذلك فإن الأمور تبقى مرتبطة بالسياسة وبالتوازنات السياسية في لحظة إجراء الاستشارات.

ثانياً: إن الغاية من الاستشارات هي أن يقف رئيس الجمهورية على آراء النواب في الشخص الذي يريدونه رئيساً للحكومة. وعندما يسمي النائب مرشحه يكون قد أبدى رأيه وثقته في شخصية الرئيس المزمع تكليفه تشكيل الحكومة. فالثقة المطلوبة هي ثقة برئيس

الوزراء وليس برئيس الجمهورية، فضلاً عن أن رئيس الجمهورية قد يخرج عن حياده الدستوري تجاه الكتل بصبه أصوات من فوض إليه من النواب على أحد المرشحين من دون غيره.

الخاتمة:

إن مرحلة التكليف لا تأخذ أهميتها إلا بإنجاز مرحلة تشكيل الحكومة، كما أن قرار الأكثرية النيابية الملزم في التكليف لم يحد من قوة وفعالية دور رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومات، لأن مرسوم التشكيل لا يصدر وفق البند الرابع من المادة ٥٣ من الدستور إلا "بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء"، إذ أنه من دون هذا التوافق لا يصدر مرسوم تشكيل الحكومة.

ولكن ماذا يحصل في حال عدم اتفاق رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة المكلف حول التشكيلة الحكومية؟ هل يعتذر رئيس الحكومة، أم أنه يستطيع باعتباره زعيم الأكثرية النيابية فرض التشكيلة على رئيس الجمهورية؟

إن قواعد النظام البرلماني تقضي باعتبار رئيس الجمهورية حكماً وليس حاكماً، وبالتالي فإن النظم البرلمانية تعطي رئيس الحكومة صلاحية تسمية الوزراء وعلى رئيس الجمهورية واجب إصدار مرسوم التأليف. وحتى في فرنسا التي تعتمد نظاماً شبه رئاسي، فإن رئيس الجمهورية ملزم بتكليف زعيم الأغلبية البرلمانية تأليف الحكومة.

أما في لبنان، ونظراً لخصوصية النظام البرلماني اللبناني، فإن المادة ٥٣ من الدستور المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، لم تنتزع من رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في تأليف الحكومة، ولذلك فإن حدث خلاف بينه وبين الرئيس المكلف، فإن على الأخير الاعتذار عن تشكيل الحكومة، تاركاً للمجلس النيابي مسألة الحسم بين الرئيسين[١]. وإذا ما أكدت الأكثرية النيابية على تسمية الرئيس المعتذر، يكون رئيس الجمهورية ملزماً بالموافقة على ما يقترحه الرئيس المكلف بخصوص الحكومة العتيدة. وهذا ما حدث عام ١٩٧٤ عندما أعلن الرئيس صائب سلام، لأول مرة في تاريخ الحكومات في لبنان، اعتذاره عن تأليف الحكومة لاختلافه مع رئيس الجمهورية في الأساس وفي شكل الحكومة[٢].

وعليه يمكن أن نستخلص من جملة ما سبق الاستنتاجات التالية:

١- أن الفقرة الثانية من المادة ٥٣ الجديدة، جاءت لتحسم الجدل بين رأيين متباينين حول اختيار رئيس الحكومة (الاستشارات غير الملزمة أو انتخاب رئيس الحكومة مباشرة في البرلمان) لصالح مبدأ الاستشارات الملزمة.

---

(١) د. شكر – مرجع سابق – ص ٦٦٢-٦٦٣.

(٢) المرجع السابق – ص ٦٥٩.

٢- إن تسمية رئيس الحكومة أصبح خياراً مجلسياً إلزامياً، يشهد على التقيد به رئيس المجلس النيابي إضافة إلى رئيس الجمهورية[١]. فبعد أن كان رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً، بصفته رئيساً مباشراً للسلطة الإجرائية المناطة به وحده بحيث أنه كان يعين معاونين له في الحكم، أصبح اليوم ينفذ رغبة المجلس النيابي (أي رغبة الشعب) في تسمية واختيار "شركاء حكم في مجلس جماعي" لا معاونين أو منفذين كما كان الحال قبل اتفاق الطائف وقبل التعديلات الدستورية التي تمت تنفيذاً له[٢].

٣- إن التعديل الدستوري المنشور في ١٩٩٠/٩/٢١، لم ينقص كثيراً من صلاحيات رئيس الجمهورية عند اختيار رئيس الحكومة. "فالرئيس مخول خلال الاستشارات مناقشة النواب خياراتهم وإبداء وجهة نظره في من يقترحون، أيناسبه أم لا يناسبه مثلاً، وإقناعهم برأي أو بآخر أو بخيار أو بغيره، وعادة ما يكون لتقييم الرئيس من تأثير كبير في السير باتجاه أو بآخر من قبل النواب بالنظر لمهابة الرئاسة الأولى وعلى اعتبار الرئيس المؤتمن على الدستور وحسن سير المؤسسات العامة. ولكن عندما يقول النواب كلمتهم تكون العبرة في النهاية لهذه الكلمة الملزمة للرئاسة. وبهذا لا مجال بعد الطائف للقول كما يستمر ويحلو للبعض أن يتحدث عن سلطة استنسابية لرئيس الجمهورية في تسمية رئيس الحكومة"[٣].

٤- لا شك أن انتقال الحكومة من حالة أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويقيلهم كما هو الحال في النظام الرئاسي، إلى حالة أن تصبح الحكومة هي حكومة المجلس النيابي بفعل الاستشارات النيابية الملزمة، لم ينقلها فعلاً إلى وضع الحكومة في النظام البرلماني الديمقراطي لأنه لم يترافق مع ما هو مطلوب من إجراءات عملية ليصبح هذا الانتقال في المضمون ولا يقتصر على الشكل[٤]. إن الوضع الديمقراطي الأمثل، هو عدم القيام بأية استشارات أصلاً إذ أننا نعلم أن الديمقراطية الغربية المتبعة لا تترك لرئيس الجمهورية واجب استشارات ملزمة، كما أنها لا تترك للنواب حق إبداء آرائهم، ذلك أن مجيء الوزارة تأتي بطبيعة الحال انعكاساً للأحزاب السياسية المتمثلة في البرلمان، وبمعنى آخر، يكون الشعب عبر الانتخابات العامة، هو الذي ينتخب الحكومة في الوقت نفسه الذي ينتخب مجلس النواب[٥].

---

(١) د. البير منصور "الانقلاب على الطائف" دار الجديد بيروت ط١ ١٩٩٣ ص ٤٨.
(٢) د. البير منصور "موت جمهورية" دار الجديد بيروت ط١ ١٩٩٤ ص ٢٥٤.
(٣) د. أحمد سرحال – مرجع سابق – الهامش – ص ١٧٤.
(٤) أحمد زين – السفير ١٩٩٦/١٠/١٩ نقلاً عن الهندي والناشف ص ٧٣٨.
(٥) د. بيان نويهض، مرجع سابق ص ٣٨٤.

ولكن يجب الإشارة هنا إلى أن الدول الديمقراطية لم تتوصل إلى هذه المرحلة بصورة عفوية، إنما تطلب ذلك تطوراً ملحوظاً في فهم الديمقراطية، إذ أنه نتيجة تطور طويل، أعطيت خلاله الأفضلية للحلول العملية والفعالية في جميع المؤسسات الدستورية. ولبنان عند وضع اتفاق الطائف وإقرار صيغة الاستشارات النيابية الملزمة، كان خارجاً لتوه من حرب دامت أكثر من ١٥ عاماً، ولم يكن لديه الشروط والمقومات التي تسمح له باختيار طريقة أفضل من الاستشارات النيابية الملزمة عند اختيار رئيس الحكومة. فالشعب كان ولا يزال مقسم فيه إلى طوائف لا إلى أحزاب.

إن بناء دولة القانون والمؤسسات يتطلب، أسوةً بباقي الدول الديمقراطية، تنظيم الأحزاب وتعديل قانون الانتخاب النيابي وطريقة الاقتراع بحيث تتلاشى الإقطاعية السياسية والطائفية، ويظهر حزبان أو ثلاثة بجانبهما فئات حزبية صغيرة من شأنها ترجيح القوى الكبيرة عند الاقتضاء.

فإذا بنيت الممارسة السياسية في لبنان على العمل الحزبي المنظم، عندها يعبر رئيس الحكومة عن أهداف وقيم ومثل ومبادئ وأفكار وأساليب محددة، يتميز بها حزبه الحاكم ويعرف بها ويدعو لها. وبذلك لا يكون رئيس الوزراء مديناً بمقدمه وببقائه إلا لحزبه ومن ثم لقاعدة حزبه الشعبية. وبذلك تكون قوة رئيس الوزراء بطبيعة الحال مستمدة من قوة حزبه واستقرار مركزه مستمداً من متانة موقع حزبه في الساحة السياسية(١).

إن تنظيم الأحزاب وتعديل قانون الانتخاب من شأنهما المساهمة في إشراك حقيقي للناخب، ليس فقط في اختيار النائب، بل في اختيار رئيس الحكومة من خلال اختيار النائب. وهذا ما يكرس القاعدة الدستورية التي وردت في الفقرة "د" من مقدمة الدستور والتي تنص على أن "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

٥- وبإنتظار ذلك، يجب أن يصار إلى تعديل المادة ٥٣ من الدستور، ووضع نص واضح لها، لتلافي أي خلاف في المستقبل قد يعيد تحريك المشاعر المذهبية. فإذا صار اتفاق على أنها ملزمة بنتائجها فيجب أن يذكر ذلك صراحة في النص، وإذا صار اتفاق على أنه يحق للنائب أن يفوض إلى رئيس الجمهورية بتسمية الرئيس المكلف، أو لا يحق له ذلك فيجب أن يذكر ذلك صراحة أيضاً في النص. فلم يعد جائزاً إبقاء مواد في الدستور غامضة. فالدساتير في دول العالم توضع لتكون قاعدة عمل وانتظام بين المؤسسات لا مصدر خلاف ينعكس سلباً على الوحدة الوطنية. لذلك لا بد من تأليف لجنة من الفقهاء تنكّب على درس المواد التي تثير إشكالات في التفسير، وتعرض

---

(١) د. سليم الحص "نافذة على المستقبل" مرجع سابق ص ٨٣.

مقترحاتها على مجلس نيابي منبثق من انتخابات حرة نزيهة، ويمثل مختلف الشرائح التي يتألف منها المجتمع لأنه لم يعد جائزاً أن يطبق الدستور تارة بالتراضي في عهد وطوراً بالتعارض في عهد آخر.

إن التغيير في نهاية المطاف، مسار وعملية تراكم باتجاه الأفضل في الشؤون القانونية والسياسية وغيرهما، وهذا ممكن في مجتمع تعددي ومفتوح كالمجتمع اللبناني.

المراجع

أولاً: المراجع العربية والمعربة

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري" الدار الجامعية – دون تاريخ.

٢- د. أحمد سرحال "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني" دار الفكر العربي بيروت ٢٠٠٢.

٣- د. أدمون رباط "الوسيط في القانون الدستوري العام" الجزء الثاني. النظرية القانونية في الدولة وحكمها. دار العلم للملايين بيروت ١٩٧١.

٤- د. أدمون رباط "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" دار العلم للملايين بيروت الطبعة الأولى ١٩٧٠.

٥- د. إسماعيل الغزال "الدساتير والمؤسسات السياسية" مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر بيروت ١٩٩٦.

٦- د. أندريه هوريو "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الجزء الثاني الأهلية للنشر والتوزيع بيروت ١٩٩٧، ترجمة علي مقلد – شفيق حداد – عبد الحسن سعد.

٧- د. أنور الخطيب "المجموعة الدستورية" القسم الثاني – دستور لبنان – الجزء الثاني – السلطات العامة. الطبعة الأولى ١٩٧٠.

٨- د. باسم الجسر "ميثاق ١٩٤٣، لماذا كان؟ وهل سقط؟ "دار النهار الطبعة الثانية ١٩٩٧.

٩- بشارة الخوري "حقائق لبنانية" منشورات أوراق لبنان الجزء الثالث، دون تاريخ.

١٠- بشارة الخوري "حقائق لبنانية" منشورات أوراق لبنان الجزء الثاني ١٩٦٠.

١١- بشارة منسى "الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها – الدراسات والوثائق المتعلقة به" دون دار نشر ١٩٩٨.

١٢- د. بيان نويهض "تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥" دون دار نشر بيروت ١٩٩٦.

١٣- د. البير منصور "الانقلاب على الطائف" دار الجديد الطبعة الأولى ١٩٩٣.

١٤- د. البير منصور "موت جمهورية" دار الجديد – بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٤.

١٥- د. حسين عثمان محمد عثمان "النظم السياسية والقانون الدستوري" النظم السياسية – الدار الجامعية ١٩٩١.
١٦- خليل الهندي، القاضي انطوان الناشف "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس – لبنان ٢٠٠٠.
١٧- د. داود الصايغ "النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته" دار النهار للنشر بيروت طبعة أولى ٢٠٠٠.
١٨- زهدي يكن "القانون الدستوري والنظم الدستورية" دار يكن للنشر بيروت ١٩٨٢.
١٩- زهدي يكن "دستوريات لبنانية – دراسات وبحوث في النظام السياسي في لبنان" دار يكن للنشر بيروت ١٩٧٤.
٢٠- د. زهير شكر "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" دار بلال للنشر ٢٠٠١.
٢١- د. سليم الحص "حرب الضحايا على الضحايا" المركز الإسلامي للإعلام والإنماء. الطبعة الأولى ١٩٨٨.
٢٢- د. سليم الحص "للحقيقة والتاريخ: تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و٢٠٠٠" شركة المطبوعات للتوزيع والنشر الطبعة السابعة ٢٠٠٢.
٢٣- د. سليم الحص "نافذة على المستقبل" "دار العلم للملايين الطبعة الثانية ١٩٨٥.
٢٤- د. سليم الحص "نقاط على الحروف" المركز الإسلامي للإعلام والإنماء الطبعة الأولى ١٩٨٧.
٢٥- د. سمير صباغ "الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع طبعة أولى ٢٠٠٠.
٢٦- د. السيد صبري "مبادئ القانون الدستوري" المطبعة العالمية مصر. ط٤، ١٩٤٩.
٢٧- د. شبلي الملاط "الرئاسة اللبنانية بين الأمس والغد" دار النهار. بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٨.
٢٨- د. عبد الغني بسيوني عبد الله "النظم السياسية والقانون الدستوري" الدار الجامعية، ١٩٩٢.
٢٩- د. عبد الغني بسيوني عبد الله "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني" المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع الطبعة الأولى ١٩٩٥.

٣٠- عبده عويدات "النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم" منشورات عويدات. دون تاريخ.

٣١- د. عصام سليمان "الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان" دار العلم للملايين الطبعة الأولى ١٩٩١.

٣٢- كلود غيو "النظام السياسي والإداري في بريطانيا" منشورات عويدات – ترجمة عيسى عصفور. دون تاريخ.

٣٣- د. محسن خليل "الطائفية والنظام السياسي في لبنان" الدار الجامعية ١٩٩٢.

٣٤- د. محسن خليل "النظم السياسية والقانون الدستوري" الجزء الثاني. الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير– دار النهضة العربية – دون تاريخ.

٣٥- د. محمد المجذوب "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان" (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم). منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ٢٠٠٢.

٣٦- د. محمد كامل ليله "النظم السياسية" دار الفكر العربي ١٩٦٣.

٣٧- د. محمود عثمان "رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف" شركة المطبوعات للتوزيع والنشر طبعة أولى ٢٠٠١.

٣٨- د. ملحم قربان "تاريخ لبنان السياسي الحديث" الجزء الثاني – بناء دولة الاستقلال – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ١٩٨٠.

٣٩- وثيقة الوفاق الوطني – مراجعة نقدية وطنية (عمل مشترك) المركز اللبناني للدراسات طبعة أولى ٢٠٠٠.

ثانياً: المراجع الفرنسية

١- André Hauriou "Droit constitutionnel et institutions politiques" Quatriéme éd. Montchrestien, Paris ١٩٧٠.

٢- Claude Leclercq "Droit constitutionnel et institutions politiques" ٩e édition, Litec, Paris ١٩٩٥.

٣- Dmitri Georges Lavroff "Le droit constitutionnel de la Ve République » Dalloz. Paris ١٩٩٥

٤- Francis De Baecque "Qui gouverne la France?" P.U.F. paris ١٩٧٦.

٥- Georges Burdeau, "Droit constitutionnel et institutions politiques" ١٩e éd. L.G.D.J. ١٩٨٠.

٦- Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper "Droit constitutionnel " ٢٣e éd. L.G.D.J. paris ١٩٩٣.

٧- Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper "Droit constitutionnel " ٢٦e édition, L.G.D.J. sans date.

٨- Jean Gicquel "Droit constitutionnel et institutions politiques" ١٦e éd Montchrestien Paris ٢٠٠٠.

٩- Jean paul Jacqué "Droit constitutionnel et institutions politiques" ٣e éd Dalloz. Paris ١٩٩٨.

١٠- Louis Favoreu "Droit constitutionnel" ٣e éd Dalloz. ٢٠٠٠.

١١- Marcel Prélot "Institutions politiques et droit constitutionnel", ٨e édition, Dalloz Paris ١٩٨٠.

١٢- Maurice Duverger, "La cinquiéme République" presses universitaires de France ١٩٧٤.

١٣- Pierre La lumiére et André De Michel "Les régimes parlementaires Européens P.U.F. ٢ éme éd paris. ١٩٧٢.

١٤- Pierre Pactet "Institutions politiques et droit constitutionnel" ٤e édition, Masson, ١٩٧٨.

١٥- Pierre Pactet "Textes de droit constitutionnel" ٤e éd. L.G.D.J. sans date.

١٦- Pierre Wigny "Droit constitutionnel, principes et droit positif" T.١١. Bruxelles ١٩٥٢.

ثالثاً: الصحف

١- الديار: تاريخ ١٩٩٨/١/١٥ العدد ٣٧٥٢
١٩٩٨/١١/٣٠ العدد ٤٠٢٢
٢٠٠٥/٤/١٦ العدد ٥٩٤١

٢- البيرق: تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٨ العدد ١٦٣٤٠

٣- النهار: تاريخ ١٩٦٦/٤/٦ العدد ٩٣٠٧
١٩٦٩/١/٨ العدد ١٠٢٠٨
١٩٦٩/١/٩ العدد ١٠٢٠٩
١٩٧٣/٤/١٩ العدد ١١٧٣٣
١٩٧٣/٦/٢٢ العدد ١١٨٠٠
١٩٧٤/١٠/٣٠ العدد ١٢٢٨٨
١٩٩٢/١٠/٢٣ العدد ١٨٣٦٢
١٩٩٥/٥/٢٢ العدد ١٩١٣٧
١٩٩٦/١٠/٢٥ العدد ١٩٦٠٧
١٩٩٨/١١/٦ العدد ٢٠١٩٤
١٩٩٨/١١/٩ العدد ٢٠١٩٦
١٩٩٨/١١/٢٦ العدد ٢٠٢١٠
١٩٩٨/١١/٣٠ العدد ٢٠٢١٤
١٩٩٨/١٢/٢ العدد ٢٠٢١٥
١٩٩٨/١٢/٤ العدد ٢٠٢١٧
١٩٩٩/١٠/٢٥ العدد ٢٠٤٨٥
٢٠٠٠/٩/٢٢ العدد ٢٠٧٦٢
٢٠٠٠/١٠/٢٤ العدد ٢٠٧٩٠
٢٠٠١/١٠/٢١ العدد ٢٠٧٨٨
٢٠٠٣/٤/١٧ العدد ٢١٥٨٤
٢٠٠٣/٤/١٨ العدد ٢١٥٨٥
٢٠٠٤/١٠/٢٢ العدد ٢٢١١٦

٤- السفير: تاريخ ١٩٩٨/١١/٦ العدد ٨١٥٠
١٩٩٨/١١/١١ العدد ٨١٥٤
١٩٩٨/١٢/١ العدد ٨١٧٦

٥- الشرق الأوسط: تاريخ ١٩٩٨/١٢/١ العدد ٩٠٥٤

٦- الحياة: تاريخ ١٩٩٨/١٢/١٤ العدد ١٣٢٧٩

رابعاً: النصوص

- الدستور اللبناني.

المحتويات